

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PUC-SP

Ricardo Cretella Lisboa

**Legitimidade da procuradoria municipal para propor ação de improbidade
administrativa em face do prefeito**

Mestrado em Direito

São Paulo
2017

Ricardo Cretella Lisboa

**Legitimidade da procuradoria municipal para propor ação de improbidade
administrativa em face do prefeito**

Mestrado em Direito

Dissertação apresentada à banca examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, área de concentração de Direito Administrativo, sob a orientação do Professor Doutor José Roberto Pimenta Oliveira.

São Paulo
2017

Banca Examinadora

LISBOA, Ricardo Cretella. **Legitimidade da procuradoria municipal para propor ação de improbidade administrativa em face do prefeito.**

RESUMO

O estudo que aqui se propõe desenvolver tem como objeto uma das atribuições da procuradoria municipal: ingressar com ação de improbidade administrativa em face do prefeito em exercício, quando ele cometer qualquer ato ímprobo no curso de seu mandato. A abordagem inicial da análise do objeto proposto exige a definição da improbidade administrativa sob o prisma jurídico, para tratar do tema sob a perspectiva das técnicas jurídicas. De modo a avançar neste mister, faz-se necessário esclarecer a natureza jurídica da improbidade, para então apontar suas condutas e respectivas sanções. A importância do estudo acerca do objeto proposto apresenta-se na busca do interesse jurídico do ente municipal, do órgão de procuradoria e dos procuradores municipais. Para tanto, utiliza-se o método da identificação jurídica das atribuições de cada um destes três interessados, que não são abordadas apenas sob o ponto de vista estático, mas relacionadas entre si e comparadas, visando a esmiuçar a independência das procuradorias municipais e de seus procuradores em relação ao chefe do Executivo. São ainda identificados os interesses da pessoa física eleita ao cargo de prefeito municipal em relação a seu respectivo município, também sob o aspecto jurídico. Uma vez expostos os interesses dos atores jurídicos acima mencionados, faz-se a análise da figura do prefeito municipal no cometimento de atos de improbidade administrativa e sua correta e específica responsabilização. Na sequência, são trazidas as disposições do ordenamento jurídico que pautam a legitimidade da procuradoria municipal para ingressar com a ação de improbidade administrativa. Por fim, são esclarecidas a independência e a competência da procuradoria municipal para ingressar com a aludida ação em face do prefeito em exercício, em prol do real e verdadeiro interesse público.

Palavras-chave: Improbidade administrativa. Procuradoria municipal. Prefeito municipal.

LISBOA, Ricardo Cretella. **Legitimacy of the municipal Attorney's Office to propose administrative improbity action against the Mayor.**

ABSTRACT

The purpose of this study is to develop one of the duties of the Municipal Attorney's Office, which is to: file an administrative improbity action against the acting Mayor when he commits any impotent act in the course of his term. The initial approach to the analysis of the proposed object requires the definition of Administrative Improbity under the legal prism in order to deal with the subject from the perspective of legal techniques. In order to advance in this matter, it will be necessary to clarify the legal nature of the improbity, in order to point out its conduct and its respective sanctions. The importance of the study about the proposed object is presented in seeking the legal interest of the Municipal entity, the Office of the Attorney, general as well as the municipal Attorneys. In order to explain that, it will be used a method of legal identification of the attributions of each of these three interested parties. The attributions will not be addressed solely from the static point of view, but rather will identify the relationship between the three interested parties, in order to scrutinize the independence of the Public Prosecutor's Office and of its Prosecutors in relation to the Chief executive. It will also identify the interests of the individual elected to the position of Municipal Mayor in relation to its respective municipality, also under the legal aspect. Once exposed the interests of the legal actors mentioned above, the figure of the Mayor will be analyzed in the commission of acts of administrative improbity and their correct and specific accountability. Following will be brought the provisions of the legal system that guide the legitimacy of the Municipal Attorney to join with the action of administrative improbity. Finally, the independence and competence of the Municipal Attorney's Office will be clarified in order to enter into the aforementioned action in the face of the acting Mayor, in favor of the real and true public interest.

Keywords: Administrative improbity. Municipal Attorney's office. Municipal Mayor.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	10
2.1	Definição	10
2.2	Natureza jurídica: sistema de responsabilização.....	15
2.3	Tipos de improbidade administrativa.....	20
2.4	Sanções decorrentes da prática de improbidade administrativa	27
2.4.1	<i>Aplicação do princípio da proporcionalidade e da razoabilidade nas sanções por improbidade administrativa</i>	<i>27</i>
2.4.1.1	Na lei	30
2.4.1.2	Na sentença	34
3	MUNICÍPIO, PROCURADORIA MUNICIPAL, AGENTES PÚBLICOS E PROCURADORES MUNICIPAIS.....	36
3.1	Município como ente estatal	39
3.2	Procuradoria do município como órgão da administração pública.....	42
3.2.1	Procuradoria municipal	48
3.2.1.1	Procuradoria é órgão do Poder Executivo?	50
3.2.1.1.1	<u>Dependência político-administrativa da procuradoria versus independência técnica.....</u>	<u>52</u>
3.2.1.2	Hierarquia no âmbito da procuradoria municipal	54
3.2.1.2.1	<u>Posições jurídicas conflitantes dentro da própria procuradoria.....</u>	<u>61</u>
3.3	Prefeito e agentes públicos	62
3.3.1	Classificação dos agentes públicos no Direito brasileiro	62
3.3.2	Agente político	63
3.3.2.1	Prefeito municipal	67
3.3.2.1.1	<u>Relação entre prefeito e chefe da procuradoria municipal</u>	<u>68</u>
3.3.3	Agente estatal	71
3.3.3.1	Procurador municipal	72
3.3.3.1.1	<u>As atribuições constitucionais e legais do procurador municipal</u>	<u>73</u>
3.3.3.1.2	<u>Aplicabilidade do princípio do “procurador natural”.....</u>	<u>75</u>
3.3.3.1.3	<u>A ausência de expressas prerrogativas legais do procurador não prejudica sua competência constitucional</u>	<u>76</u>
3.4	Diagnóstico da advocacia pública municipal no Brasil.....	77
4	PREFEITO COMO SUJEITO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	80
4.1	Agentes públicos e terceiros na prática de improbidade administrativa	80
4.2	Agentes públicos municipais como sujeitos ativos de improbidade.....	84
4.3	Prefeito municipal.....	85
4.3.1	<i>Esferas de responsabilização aplicáveis ao prefeito no ordenamento brasileiro</i>	<i>86</i>
4.3.2	<i>Improbidade administrativa do prefeito.....</i>	<i>87</i>
5	LEGITIMIDADE DA PROCURADORIA MUNICIPAL PARA PROPOR AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	89
5.1	Legitimidade para propositura da ação de improbidade administrativa	90
5.2	Ministério público.....	91
5.3	Pessoas jurídicas interessadas	93

5.4	Atribuição legal da procuradoria para ingressar com a ação de improbidade administrativa	96
6	PROPOSITURA DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM FACE DO PREFEITO EM EXERCÍCIO	98
6.1	Independência da procuradoria para ajuizar a ação civil pública de improbidade administrativa	101
6.2	Delimitação da competência do órgão da procuradoria, por disposição legal	105
6.3	Processo administrativo prévio de apuração da prática de improbidade administrativa	106
7	CONCLUSÕES.....	112
	REFERÊNCIAS	117
	ANEXO A – PROCURADORES E PROCURADORIA NAS LEIS ORGÂNICAS DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS	121

1 INTRODUÇÃO

Em que pese o fato de a advocacia pública municipal não estar expressamente prevista na Constituição da República Federativa do Brasil (CF), seu mister lá está. As razões para o Estado Federativo brasileiro funcionar de modo justo e probo também são colhidas nas funções essenciais à justiça¹. A advocacia pública municipal deve existir por força das mencionadas razões, ou seja, para promover a justiça sob a perspectiva da entidade por ela defendida; assim, as procuradorias municipais devem defender o interesse da entidade município, nos termos estabelecidos no ordenamento jurídico.

A probidade, a seu turno, constitui uma preocupação constitucional com a organização do Estado, tendo em vista que o Brasil não pode funcionar bem carregando a improbidade e todas as outras formas de corrupção em seu aparelho estatal. É um fardo muito grande, a corrupção generalizada!

Sob a perspectiva de promoção da justiça no que consiste em bem defender sua respectiva entidade, a advocacia pública apresenta-se como legítima a propor a ação de improbidade administrativa (AIA), defendendo a entidade pública até mesmo de seus gestores, sendo este o objeto do presente trabalho.

A República Federativa do Brasil, ou seja, a união indissolúvel de estados, municípios e Distrito Federal, apresenta-se com maior clareza nas localidades; é lá que se sentem com maior intensidade os interesses locais e se veem com maior transparência os caminhos que estão sendo trilhados pela política brasileira. Não por acaso, a precípua atividade legislativa municipal deve se ater aos interesses locais, devendo ter neste cenário ampla autonomia, exatamente para espelhar mais fielmente os interesses específicos da localidade.

O município constitui o cenário adequado para se fomentar a já positivada independência da advocacia pública brasileira, pois será visto que, não por acaso, a advocacia pública municipal é a menos regrada pela CF, quando comparada com a estadual e, sobretudo, com a federal; esta falta de disposições constitucionais acerca da advocacia pública municipal serve exatamente para que cada localidade apresente a advocacia pública mais adequada à sua realidade.

Sob esta perspectiva de facilidade de contato com os políticos que dirigem a máquina pública local, a esfera municipal mostrou-se a mais apropriada para discorrer sobre a distinção

¹ BRASIL. (Constituição). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 7 dez. 2017. Art. 127-133.

entre a vontade que consta da lei, isto é, a vontade funcional, e a vontade pessoal do cidadão nomeado ao cargo de prefeito, até porque nas localidades todos conhecem muito melhor a pessoa do prefeito do que a dos demais governantes de outras esferas de governo.

A pedra de toque desta dissertação é a busca do interesse local, ou melhor, é a identificação deste interesse no ordenamento jurídico, mas não com o intuito de descortiná-lo, de compreendê-lo em seu âmago, mas sim de identificar onde tal interesse está e quem o manifesta.

Não se pode responder às indagações acima confundindo a Fazenda Pública com o seu agente, ou pior, confundindo a vontade funcional com a vontade pessoal; neste prisma, a presente dissertação esmiúça as diferenças de vontades e de interesses jurídicos, para melhor compreender os caminhos que o Brasil, em geral, está trilhando na atualidade. Para tanto, analisa-se a específica seara municipal.

A compreensão das vontades acima fica mais fácil quando o operador do Direito se debruça sobre a conduta do Estado, por um lado, e o ilícito, por outro, pois este, não obstante ser abarcado pelo Direito, com toda certeza não emana da vontade do Estado, mas, no máximo, da vontade pessoal do agente que torna tal Estado presente.

Por estas razões, a improbidade administrativa mostra-se um ótimo parâmetro para a análise dos ilícitos cometidos por agentes públicos no exercício da função pública, quando se quer compará-los com a conduta correta que tais agentes deveriam ter adotado; o estudo da improbidade exige a aferição da vontade do agente em comparação com a vontade que ele deveria manifestar, qual seja a vontade funcional.

No próximo capítulo apresenta-se a definição de improbidade administrativa sob o prisma jurídico, para tratar do tema do ponto de vista das técnicas jurídicas. Nesta abordagem linear, fez-se necessário avançar na análise da natureza jurídica da improbidade em item próprio, para num outro momento destacar suas condutas, também em item específico. Finaliza o capítulo a análise das sanções pela prática do ato de improbidade, aqui sob o viés da proporcionalidade.

No terceiro capítulo, indicam-se os entes e agentes estatais bem como as relações entre eles, exigindo a análise sobre o município, depois sobre a procuradoria municipal, e também dos agentes públicos em sentido amplo, seguindo com o estudo, especificamente, do prefeito, dos procuradores e das relações entre ambos, para ao final trazer o diagnóstico da advocacia pública municipal no Brasil. As atribuições desses agentes públicos não são abordadas apenas do ponto de vista estático, mas relacionadas entre si e comparadas, visando a esmiuçar a independência das procuradorias municipais e de seus procuradores em relação ao chefe do

Executivo. Identificam-se, ainda, os interesses da pessoa física eleita ao cargo de prefeito municipal em relação a seu respectivo município, também sob o aspecto jurídico.

No quarto capítulo, é feita uma análise sobre quais pessoas podem cometer os atos de improbidade administrativa, de modo a definir e apartar os agentes públicos das pessoas que não desempenham função pública no que diz respeito ao cometimento de tais atos, ressaltando a importância da mencionada distinção entre agentes públicos e terceiros no que toca à possibilidade de responsabilização de ambos. É dada, ainda, especial dedicação ao estudo sobre a figura do prefeito municipal no cometimento de atos ímprobos, bem como sua correta e específica responsabilização.

No quinto capítulo, investigam-se as disposições do ordenamento jurídico que pautam a legitimidade da procuradoria municipal para ingressar com a AIA. Para tanto, examina-se a natureza da referida ação, proposta por qualquer de seus legitimados. Em seguida, analisa-se a legitimidade do ministério público no ingresso dessas ações por atos de improbidade, buscando seu fundamento para isto e o comparando com o fundamento da legitimidade da procuradoria municipal na propositura dessas ações.

No sexto capítulo, analisam-se especificamente a independência e a competência da procuradoria municipal para ingressar com a aludida ação em face do prefeito em exercício, situando no ordenamento jurídico este âmbito de responsabilização, em prol do real, verdadeiro e mais sensível interesse público, qual seja o interesse público local. Evidencia-se a posição da advocacia pública na Constituição, denotando sua independência em relação aos Poderes da República; em seguida, investigam-se as atribuições legais da procuradoria municipal e as variadas possibilidades do modo de ingresso com a ação em comento, bem como seu modo de apurar os ilícitos de improbidade cometidos pelo prefeito, finalizando assim sua busca essencial à justiça.

Ao final, apresentam-se as conclusões do presente estudo, trazendo a síntese de cada capítulo analisado e ressaltando a importância da independência técnica da procuradoria municipal na busca da justiça.

2 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O ilícito de improbidade administrativa deve ser extraído da lei de cunho nacional, pois as condutas ímprobas desafiam a aplicação de sanções legisladas exclusivamente pela União em caráter nacional como, por exemplo, a suspensão de direitos políticos, visto que esta constitui matéria prevista no inciso XIII do artigo 22 da CF.

Importa perceber já de início que o matiz nacional da Lei de Improbidade Administrativa (LIA)² fomenta um parâmetro ético a ser seguido em todo Brasil e, de outra parte, há um parâmetro de interesse público exclusivamente local³, chamando a atenção, assim, para a questão de que os atos de improbidade administrativa sempre devem seguir um padrão nacional, enquanto que os atos de interesse local não seguem tal padrão, ou melhor, não devem segui-lo, sob pena de ofender o federalismo.

Pois bem. Para tratar de improbidade administrativa, há que ter em mente um conceito do que ela vem a ser, isto é: qual seu significado?

2.1 Definição

A Lei de Improbidade Administrativa e a Constituição da República não dizem no que consiste a improbidade administrativa; de todo modo, mostra-se imprescindível fixar um conceito de improbidade, para que se possa desenvolver o estudo sobre ela.

Uma vez que não há definição prevista de forma escrita e expressa no ordenamento jurídico acerca da improbidade, deve-se buscá-la na doutrina; ocorre que esta, por sua vez, diverge na fixação de tal definição. Há mais de 20 anos, a doutrina brasileira discute o conceito jurídico de improbidade administrativa e isto não se dá por acaso, pois a dificuldade de defini-la vai muito além de sua simples compreensão cotidiana.

A sociedade tem um conceito de improbidade administrativa retirado do senso comum, trazendo a ideia de corrupção, de deslealdade, de desonestidade na gestão do aparato público; enfim, há uma repulsa ética que caracteriza a improbidade administrativa.

² BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 7 dez. 2017.

³ BRASIL, 1988, art. 30, inciso I.

Para Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves⁴, em apertada síntese, probidade tem o sentido de honestidade, de lealdade, enquanto improbidade tem o sentido, a contrário senso, de desonestidade e de deslealdade. Os autores explicam que tais sentidos são da linguagem comum, não de linguagem com propósitos específicos. A linguagem comum colhe seus significados do dicionário; todavia, para tais autores a complexidade do universo de conhecimento exige a utilização de uma linguagem direcionada ao que se estuda, ao que se quer conhecer.

Independentemente da abordagem dada por Garcia e Alves, o que se deve ter em mente para os propósitos desta dissertação é que sempre a ciência, sob uma perspectiva idealista, visa a explicar o mundo fenomênico de modo coerente. A linguagem jurídica é, sem dúvida, uma linguagem com o propósito específico de conhecer o universo jurídico, ou seja, de explicar a relação de que, na existência de uma hipótese prevista no ordenamento, deve ocorrer sua consequência também ali prevista; justamente por isso há que eliminar deste propósito de conhecimento a polissemia e os termos ambíguos, pois sua existência certamente prejudicaria o ideal conhecimento científico.

A fim de atingir o propósito acima, os citados autores lançam mão da figura do contexto em que determinado termo é inserido, abordando o contexto linguístico e o não linguístico. Nos primeiros, identificam a relação entre textos, propondo que um mesmo signo ostente variados significados, de acordo com o contexto dos variados ramos do Direito; já no contexto não linguístico, os autores identificam a influência que os fatores sociais e culturais exercem no intérprete. Em seguida, traçam o caminho a ser seguido pelo intérprete, sob o foco do contexto não linguístico, visando com isto a estabelecer uma base comum ao conhecimento do universo jurídico.

Ao analisarmos se os denominados atos de improbidade administrativa devem ter o seu conteúdo delineado com o só recurso à linguagem ordinária ou se refletem um conceito técnico, inserido em uma linguagem para propósitos específicos, não podemos prescindir da verificação dos contextos linguístico e não linguístico.⁵

Ocorre que, ao procurar identificar o conceito de improbidade administrativa sob um foco não linguístico, sacrifica-se um princípio caro a qualquer tema punitivo, qual seja a segurança jurídica. Abordar a improbidade administrativa dentro de “contextos” infirma sua

⁴ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 179-180.

⁵ GARCIA; ALVES, 2014, p. 184.

própria aplicabilidade, na medida em que o intérprete não busca um apoio jurídico seguro, caindo na variabilidade natural das influências sociais.

A fundamentar o que foi dito acima, José Roberto Pimenta Oliveira⁶ parte de outra premissa, ao perceber que a Constituição da República, não obstante carecer de uma definição expressa sobre improbidade, abordou-a sob a perspectiva de uma esfera de responsabilização, cujo conceito designa um sistema normativo, composto pela relação entre ilícito, sanção, bem jurídico e processo, todos a formar o objeto de estudo da improbidade administrativa.

Diferentemente de Garcia e Alves, Oliveira⁷ não situa o contexto social como ponto de partida para o estudo da improbidade administrativa, mas sim a própria Constituição da República, identificando nela um sistema constitucional de responsabilidade dos agentes públicos, composto de subsistemas gerais ou especiais.

A simples utilização da linguagem comum poderia restringir o estudo aos conceitos éticos e mesmo sociais, mas eles não bastam à sanção dos atos chamados pela CF de “atos de improbidade administrativa”.

Também para Oliveira, o comando constitucional exige muito mais que uma linguagem comum acerca do significado de improbidade ou de probidade, ou seja, não basta a aceção de honesto e desonesto, de leal e desleal; o estudo jurídico exige mais que isto.

Todavia, para fins deste estudo, não se pode menosprezar a necessária honestidade que todo agente público deva ter no desempenho de suas competências administrativas. Em outras palavras, a assertiva de que não basta o entendimento sobre a improbidade trazer a ideia de desonestidade não quer dizer que devemos afastar de seu conceito tal ideia, mas sim que ela exija outros elementos a sua conceituação; mas nem de longe, insista-se, a desonestidade mais superficial, mais leve, mais branda possa ser malbaratada no estudo da improbidade administrativa. Enfim, desonestidade em qualquer de suas formas deve ser considerada e incorporada ao conceito de improbidade administrativa, conforme se verá no decorrer desta análise.

Segundo Oliveira, a Constituição deve ser vista como um sistema conformado por valores positivados que ofertam determinabilidade às regras, sendo que a prevista no artigo 37, § 4º, da CF constitui uma regra de natureza sancionatória que “encontra um notável arcabouço axiológico e principiológico dentro do sistema constitucional em vigor”⁸.

⁶ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Improbidade administrativa e sua autonomia constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 145-195.

⁷ OLIVEIRA, 2009, p. 144.

⁸ OLIVEIRA, 2009, p. 147.

Ao designar o artigo 37, § 4º, da CF como regra, Oliveira classifica seus termos como um conceito jurídico indeterminado, explicando-o da seguinte forma:

[...] como conceito jurídico indeterminado ou de conteúdo variável, sua delimitação não se faz de forma geométrica, mas implica, na construção legislativa de seu significado e concretização, uma zona de certeza positiva e uma zona de certeza negativa, sendo condenável a atitude do intérprete que desconsidere a ineliminável existência de uma zona de penumbra na tarefa de definição do enunciado constitucional. Jamais será possível uma decodificação objetiva absoluta nesse campo de linguagem.⁹

Em sentido contrário às lições acima está o entendimento de Garcia e Alves:

A utilização dos conceitos jurídicos indeterminados exigirá do intérprete a realização de uma operação de valoração das circunstâncias periféricas ao caso, o que permitirá a densificação do seu conteúdo e a correlata concretização da norma. Diversamente de uma operação de mera subsunção, em que a norma traz em si todas as notas características imprescindíveis à sua aplicação, aqui será imprescindível a intermediação, entre a disposição normativa e o fato, de uma operação de índole valorativa.

Essa operação, por sua própria natureza, exigirá uma atitude responsável do intérprete, o que permitirá a consecução de resultados dotados de plena aceitabilidade. Tal será possível com a identificação dos elementos característicos das figuras típicas, daqueles que são imprescindíveis à incidência da tipologia legal, bem como se o grau e a intensidade em que se apresentam no caso concreto correspondessem ao padrão de conduta que se busca repelir com as normas proibitivas implícitas nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade. A integração da conduta à tipologia legal pressupõe não só a presença dos elementos característicos, como também que os possíveis traços distintivos sejam inaptos a subjugar-los, exigindo uma ampla identificação dos valores aceitos no campo jurídico e *social*.¹⁰

Extrai-se da lição imediatamente acima que o conceito jurídico exige uma interpretação além do que está disposto em lei, buscando a valoração das circunstâncias periféricas ao caso, inclusive sociais. Ou seja, para os últimos autores, a improbidade administrativa é um conceito extraível, também, do meio social, ou mais bem aceito por ele e, por fim, codificado ao meio jurídico.

Na pesquisa, ou melhor, na investigação da determinação dos atos de improbidade administrativa, Oliveira não se socorre do campo social, fixando sua análise no campo estritamente jurídico; contudo, expõe que os critérios gramaticais e históricos de interpretação dos signos trazidos pela decodificação legal não bastam ao conhecimento deste fenômeno jurídico, na medida em que o método gramatical apenas conceitua os signos numa linguagem comum e, por

⁹ OLIVEIRA, 2009, p. 149.

¹⁰ GARCIA; ALVES, 2014, p. 380, grifo nosso.

sua parte, o método histórico traz as leis que decodificavam apenas a preocupação ressarcitória dos atos de corrupção, não as sanções que hoje são expressas na Lei Maior¹¹.

Pelas razões antes mencionadas, Oliveira observa que a regra insculpida no artigo 37, § 4º, da CF exige mais que as interpretações citadas; por isso, a busca sobre a definição de improbidade administrativa exige do intérprete o estudo dos princípios constitucionais subjacentes à vedação da prática de atos de improbidade administrativa.

Apenas a interpretação sistemática do Texto Constitucional permite descobrir e apontar a massa de valores que modelam a proibição de condutas ímprobas no exercício de funções públicas. A interpretação sistemática resulta da qualificação da Constituição como um sistema, da refutação cabal de que se tem no ápice do direito positivo um conjunto desordenado de normas. Busca-se o significado normativo de cada dispositivo com a atenção redobrada ao convívio harmônico que deve instaurar-se e que insta presidir as relações entre as normas constitucionais, enfatizando sua unidade.¹²

A doutrina indica que a definição de improbidade administrativa mais adequada ao desenvolvimento de seu estudo deve partir da proteção aos princípios jurídicos¹³.

Dentre os vários princípios constitucionais, Pedro Roberto Decomain assevera que “ofensa a princípios constitucionais da Administração Pública caracteriza ato de improbidade administrativa”¹⁴, pois, em sua visão, os atos de improbidade não se devem limitar a atos de corrupção, ou seja, àqueles onde há favorecimento pessoal ou até mesmo desvio de finalidade. Para Decomain, o conceito deve ser mais amplo, de modo a abarcar até mesmo o princípio da eficiência, o que demonstra que esse autor vê nos atos de improbidade a ofensa aos princípios que regem o trato administrativo previstos no caput do artigo 37 da CF e, portanto, importantes até mesmo à organização do Estado, nos termos de nossa Magna Carta.

Sob outro aspecto, a amplitude conceitual acerca dos atos de improbidade administrativa, segundo entendida por Decomain, é fomentada por sua natureza jurídica, a qual será objeto de estudo no próximo item. Todavia, a natureza jurídica dos atos de improbidade administrativa molda seu julgamento, valendo esclarecer que a racionalidade do julgador em vista de um ato de improbidade administrativa deve pautar-se pela máxima proteção aos princípios caros à organização do Estado.

Proteger os princípios caros à organização do Estado requer deste uma grande sensibilidade punitiva; em outras palavras, o Estado deve reagir à mais leve ofensa aos

¹¹ Cf. Leis nº 3.164/1957 (Lei Pitombo Godói-Ilha) e nº 3.502/1958 (Lei Bilac Pinto).

¹² OLIVEIRA, 2009, p. 159.

¹³ DECOMAIN, Pedro Roberto. *Improbidade administrativa*. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2014; OLIVEIRA, 2009, p. 159.

¹⁴ DECOMAIN, 2014, p. 26.

princípios constitucionalizados e esta necessária reação é o que legitima uma maior intervenção do legislador em estabelecer as condutas mais abrangentes possíveis, visando à responsabilização por improbidade administrativa.

A racionalidade protetiva do Estado, em sede de responsabilidade por ato de improbidade administrativa, quer do legislador, quer do julgador, deve ser muito mais abrangente do que a proteção em sede penal.

Não é a lei, fundada na Constituição, que estabelece o bem jurídico a ser tutelado – como ocorre no direito penal. Na seara da improbidade, é a própria Constituição que fixa o bem jurídico, e impõe ao legislador a tarefa de estruturar a atividade estatal sancionatória necessária a sua tutela jurisdicionalizada. A definição da constituição do bem jurídico implica profundas repercussões na técnica jurídica sancionadora.¹⁵

Pelas razões acima, as conclusões de Decomain apresentam coerência quanto ao fato de os atos de improbidade administrativa ofenderem os sensíveis princípios da organização do Estado.

Diante dos argumentos mencionados, torna-se possível a formulação de uma definição de improbidade administrativa tímida, mas útil ao prosseguimento de seu estudo, no sentido de que a improbidade administrativa é o ilícito jurídico-constitucional atinente à defesa dos princípios caros à organização do Estado.

A definição aqui adotada exige uma análise mais detida sobre a natureza jurídica da improbidade administrativa, na medida em que os princípios constitucionais protegidos por ela envolvem vários matizes de ilícitos e sanções, conforme será visto adiante, e isto dificulta seu estudo dentro de modelos jurídicos já concebidos, ou seja, dentro de um dos três formatos jurídicos tão estudados pela doutrina (penal, civil e administrativo).

2.2 Natureza jurídica: sistema de responsabilização

No estudo da natureza jurídica da improbidade administrativa, não se deve desmerecer a existência de vários enfoques possíveis, conforme já se denota da pretensão de conceituá-la.

O modelo jurídico a ser assumido pela improbidade administrativa, ou melhor dizendo, a tentativa de enquadrá-la dentro de um regime jurídico, varia conforme o aspecto abordado por quem a analisa.

A doutrina diverge quanto à natureza jurídica da improbidade administrativa, ora a tachando de administrativa, restringindo-a ao direito administrativo sancionador; ora de civil e

¹⁵ OLIVEIRA, 2009, p. 241.

político-administrativa, com vistas ao conteúdo de suas sanções; ou, ainda, de autônoma, por conta de sua natureza diretamente constitucional; sendo assim, num primeiro momento apenas se devem identificar os elementos sobre os quais a doutrina se debruça, para então retirar suas conclusões.

De qualquer modo, há que melhor examinar a improbidade administrativa sob o ponto de vista da sanção correspondente ao ato ilícito em si, tendo em vista que esta foi a posição adotada pela Constituição¹⁶; contudo, há divergências sobre o caráter de tais sanções, ou sobre o enfoque sob o qual elas devam ser analisadas. Vejamos.

Fábio Medina Osório¹⁷ assevera o caráter eminentemente administrativo sancionador da improbidade administrativa, explicando-a mediante razões históricas e atuais deste ramo jurídico; vale esclarecer que a interessante tese deste autor busca respaldo na história do direito sancionador que, em certo momento, dividiu-se entre administrativo sancionador e penal sancionador, sendo o primeiro produto de um processo administrativo tendo a administração como órgão julgador, enquanto o segundo seguiu processo estritamente judicial.

Osório ensina que não devemos classificar o direito sancionador de acordo com o modelo processual que lhe foi conferido, pois é possível a adoção do modelo processual judicial para instrumentalizar este ramo jurídico, uma vez que ele também pode ser conduzido pelo Poder Judiciário, tendo como administrativa apenas a matéria de fundo.

A adoção do processo judicial a instrumentalizar a persecução dos ilícitos de improbidade administrativa não retira o matiz administrativo sancionador desses ilícitos, como deixa claro Osório, ao demonstrar seu entendimento: “No plano conceitual, a improbidade é disciplinada pelo direito administrativo, mais concretamente pelo direito administrativo sancionador [...] o dever de probidade administrativa é o que resulta atrelado às sanções veiculadas pelo direito administrativo, no caso da LGIA”¹⁸.

Logo, para esse autor a questão não é somente processual, mas também material, por isso ele afirma que:

[...] sanção administrativa é o conteúdo de um ato sancionador, jurisdicional ou administrativo, consistente no mal ou castigo imposto ao administrado ou jurisdicionado, em caráter geral e “pro futuro”, conforme com as regras e princípios do direito administrativo, como consequência da prática de um ilícito administrativo por omissão ou comissão, traduzindo-se como privação

¹⁶ BRASIL, 1988, artigo 37, § 4º.

¹⁷ OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

¹⁸ OSÓRIO, 2013, p. 194, 197.

de direito ou imposição de deveres, excluída a liberdade de ir e vir, com a restrição das penas disciplinares militares, no interior do processo administrativo ou judicial, tendo por finalidade a repressão da conduta ilegal, como reação jurídica à ocorrência de um comportamento proibido.¹⁹

Nos termos acima, a natureza administrativa dos ilícitos de improbidade exige a obediência aos princípios que regem a matéria administrativa. No entanto, na responsabilidade por improbidade administrativa sobressai o princípio da isonomia, vez que as altas autoridades não devem ficar imunes a tal responsabilização.²⁰ As sanções administrativas não são aplicáveis às mais altas autoridades do órgão, pois os próprios ilícitos não preveem esta conduta, ao contrário dos ilícitos de improbidade administrativa.

As lições de Waldo Fazzio Júnior²¹ conduzem, de início, ao ponto de vista das diferentes naturezas jurídicas sancionatórias; a improbidade administrativa assume, sob este ponto de vista, contornos próprios de natureza civil e político-administrativa, na medida em que realmente suas sanções abarcam a esfera cível, tais como indisponibilidade de bens, mas também a esfera administrativa (perda de função) e até mesmo a esfera política, com a suspensão de direitos políticos. Neste prisma, Fazzio Júnior analisa as condutas ímprobas e, em seguida, suas respectivas sanções. Já sob o ponto de vista do instrumento para se buscar dita sanção, o autor identifica que a improbidade administrativa diferencia-se da natureza jurídica penal, por expressa disposição constitucional.

O jurista acima referido expõe a pluriofensividade dos atos de improbidade administrativa que protegem, em sua visão, não somente a probidade administrativa, como também o patrimônio público econômico, chegando assim ao caráter difuso deste modelo de responsabilização, na medida em que tais atos afetam a todos os cidadãos: “Concluindo, a pluriofensividade dos atos de improbidade se dirige, fundamentalmente, contra a probidade administrativa e, depois, contra o patrimônio público econômico, interesses metaindividuais que demandam tutela processual especial e específica”²².

Para classificar o regime da improbidade administrativa como civil e político-administrativo, Fazzio Júnior perpassa, ainda que timidamente, pela análise da conduta ilícita, da sanção que lhe é correspondente, bem como dos bens jurídicos a serem preservados e do

¹⁹ OSÓRIO, 2013, p. 192.

²⁰ “Excluir algumas autoridades apenas pelo fato de elas ocuparem cargos do alto escalão governamental infringe drasticamente o princípio da isonomia, previsto no art. 5º, *caput*, da própria Constituição Federal. Não há qualquer fundamento razoável que exclua o Presidente da República e outras autoridades do espectro da Lei de Improbidade Administrativa [...] Em suma, os agentes políticos, independentemente da posição hierárquica ou vínculo com o Poder Público, devem se submeter às cominações por ato de improbidade administrativa.” (MARQUES, Silvio Antonio. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 60-62)

²¹ FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Improbidade administrativa*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

²² FAZZIO JÚNIOR, 2014, p. 140.

instrumento processual de responsabilização, tudo o que está estabelecido mais claramente nas lições de Oliveira²³. Este, a seu turno, ao analisar sinteticamente a improbidade administrativa, inicialmente esclarece que ela nada mais é que um sistema autônomo de responsabilização dos agentes públicos, previsto na Constituição da República.

Sistema de responsabilização exige a identificação de seus quatro elementos constituintes, quais sejam ilícito, sanção, bem jurídico tutelado e processo distinto de apuração do ilícito e aplicação de penalidade, tudo pautado e dosado pelo bem jurídico ali protegido.

É possível concluir que a resposta à pergunta sobre qual é o caráter da improbidade administrativa se dá no sentido de que ela consiste num sistema autônomo de responsabilização, constituindo uma esfera independente das tradicionais (civil, penal e administrativa), possuindo também caráter material e processual difuso.

Equivoca-se quem queira enquadrar os atos de improbidade administrativa em modelos jurídicos já bem conhecidos do estudo do Direito; equivoca-se quem queira identificar os efeitos jurídicos da improbidade administrativa a partir dos efeitos naturais dos modelos jurídicos clássicos; equivoca-se, enfim, o estudioso que não percebe a autonomia deste novel regime jurídico de responsabilização dos atos de improbidade administrativa.

No que interessa à análise da natureza jurídica, ou seja, do regime a ser enquadrada a improbidade administrativa, há que esmiuçar, sob o ponto de vista hermenêutico, o caráter normativo do bem jurídico tutelado, qual seja a probidade constitucionalizada.

[...] a função interpretativa da probidade como bem jurídico deve impregnar todo o processo de aplicação do regime. Da mesma forma, o bem jurídico também servirá de elemento ou critério de dosimetria das sanções, daquelas passíveis de proporcionalização in concreto, na medida da lesão ou ataque sofrido pelo mesmo. Por fim, a partir da identidade do bem jurídico constitucionalmente plasmado, impõe-se uma sistematicidade à tipologia dos atos ímprobos traçada ao nível legislativo.²⁴

Dessume-se do conceito de improbidade administrativa acima proposto que “a probidade constitucionalizada é o bem jurídico tutelado pela norma punitiva”²⁵.

Sem dúvida, os interesses econômicos importam ao trato probito da administração pública, mas por si só não integram o bem jurídico tutelado pela improbidade administrativa, na medida em que não pautam seu regime.

²³ “Denomina-se sistema de responsabilidade o conjunto de normas jurídicas que delineiam, com coerência lógica, a existência de um sistema impositivo de determinadas consequências jurídicas contra o sujeito infrator e/ou terceiros, levando-se em conta a prévia tipificação do ato infracional e das sanções imputáveis, o processo estatal de produção, e os bens jurídicos ou valores constitucionalmente protegidos com sua institucionalização normativa.” (OLIVEIRA, 2009, p. 77)

²⁴ OLIVEIRA, 2009, p. 242.

²⁵ OLIVEIRA, 2009, p. 241.

Ao processo de aplicação do regime da improbidade não importa a quantidade de patrimônio público econômico lesado, visto não ser este elemento que define a sistematicidade ao estudo dos atos ímprobos. Contudo, isto não quer dizer que a proteção ao patrimônio público econômico não possa ser feita pelo regime de responsabilização por improbidade administrativa, tendo em vista que o artigo 5º da LIA²⁶ desmente qualquer afirmação neste sentido.

O caráter difuso da improbidade administrativa sustentado por Fazzio Júnior²⁷ apresenta-se na transindividualidade do interesse que se visa a proteger com seu sistema de responsabilização; este interesse metaindividual identificado pelo renomado jurista basta, a nosso ver, para enxergar tal caráter difuso. Desnecessário recorrer a interesses econômicos para perceber o caráter difuso da improbidade administrativa, ou seja, o intérprete não precisa recorrer à proteção do patrimônio público econômico para visualizar o interesse de todos os cidadãos no trato probo das questões da administração pública, pois a probidade constitucionalizada basta para identificar tal caráter. Não restam dúvidas acerca do caráter difuso da probidade administrativa, na medida em que todos os cidadãos se interessam pelo cuidado transparente e constitucional dos valores a serem protegidos pelo bem jurídico: probidade constitucionalizada.

Ocorre que Oliveira afirma que a ação civil pública pode assumir natureza punitiva de improbidade com base no caráter difuso desta; tal autor sustenta o caráter autônomo do sistema de improbidade, mas identifica nesta uma natureza difusa, classificando-a, contudo, de mera projeção processual da probidade²⁸.

A natureza jurídica difusa da probidade administrativa não a leva ao regime jurídico de direito difuso ou, melhor dizendo, ao enquadramento estrito da probidade como um direito difuso, seguindo somente este caráter.

O caráter difuso da probidade e ou improbidade administrativa identifica o regime processual a que ela está vinculada, ou seja, analisa o interesse de todos os cidadãos sob o ponto de vista processual, mas não identifica totalmente os atos de improbidade administrativa no ordenamento jurídico; ou seja, não é possível restringir tais atos a uma natureza meramente processual, precisando assim do estudo já realizado que melhor identifica seu regime sob o foco de um sistema autônomo constitucional de responsabilização dos agentes estatais, nos termos já expostos.

²⁶ BRASIL, 1992.

²⁷ FAZZIO JÚNIOR, 2014, p. 140.

²⁸ OLIVEIRA, 2009, p. 250-253, 353.

Por outro ponto de vista, percebe-se a existência de uma dimensão material do caráter difuso dos atos de improbidade administrativa a proteger os valores constitucionalizados da administração pública diante do caso concreto, calibrando assim o domínio punitivo da responsabilização pelos atos de improbidade administrativa, pois tal domínio interessa a todos.

Uma vez esclarecido que a improbidade administrativa consiste num sistema de responsabilização autônoma, é necessário evidenciar o efeito desta assertiva; em outras palavras: para onde conduz o raciocínio feito? Sem sombra de dúvidas, todo este manancial de responsabilização deságua na independência das instâncias.

As instâncias penal, civil e administrativa são independentes da instância da improbidade administrativa e isto se dá não porque a lei assim estabeleceu, mas porque a Constituição da República assim determinou.

Vale consignar o que Oliveira visualizou no § 4º do artigo 37 da Constituição, “que autoriza nele encontrar um vínculo inquebrantável entre bem jurídico tutelado, ilícito reprimido, sanções cominadas e instrumental processual necessário à sua efetivação, inassimiláveis a quaisquer outros”²⁹.

Não se deve analisar apenas o bem jurídico da probidade, ainda que constitucionalizada, sem conjugá-la com os outros elementos de responsabilização, pois somente tal conjunto evidenciará a instância autônoma de responsabilização por improbidade administrativa.

Para aferir a probidade constitucionalizada a ser protegida numa AIA, há que conjugá-la com específico tipo ilícito que ofenda tal bem jurídico e desafie a medida sancionatória proporcional a tal proteção. Nestes termos, o crime de responsabilidade, por exemplo, não protege adequadamente a honestidade na função pública, mas sim a legitimidade política³⁰; por isso, os ilícitos previstos na LIA e nos crimes de responsabilidade podem abranger a mesma conduta, mas protegerão bens jurídicos diversos. Tudo a confirmar a independência das instâncias.

2.3 Tipos de improbidade administrativa

Os tipos previstos nos artigos 9º a 11 da Lei federal nº 8.429/1992 trouxeram concretude à defesa dos princípios importantes à organização do Estado.

²⁹ OLIVEIRA, 2009, p. 428.

³⁰ OLIVEIRA, 2009, p. 429.

As condutas típicas de improbidade administrativa que devam constar de lei que as capitule devem possuir em seu âmago a lesão à probidade constitucionalizada; dito de outro modo, elas devem atentar contra os princípios caros à organização do Estado.

Pode-se afirmar que, no lapso entre a promulgação da CF, em 1988, e a publicação da Lei nº 8.429, em 1992, não existiam os tipos adequados a punição tão ampla aos agentes ímprobos. De outro lado, pode-se afirmar também que já existiam os tipos adequados à punição dos agentes sob o ponto de vista da legitimidade política do governo, de modo a criminalizar quem atentava contra ela, pois tudo já estava capitulado nas Leis nº 1.079/50³¹ e nº 7.106/83³², assim como no Decreto-Lei nº 201/1967³³.

Vale esclarecer, de início, que as leis penais protegiam de modo restrito a probidade administrativa, tendo em vista sua própria característica fragmentária, identificada por Oliveira³⁴. Note-se, ainda, que os princípios vetores da função administrativa sempre existiram para conferir validade aos atos administrativos³⁵.

A Lei de Improbidade Administrativa constitui a verdadeira resposta e defesa do Estado contra quem ofende a probidade constitucionalizada³⁶. Com o advento da Lei federal nº 8.429, em 1992, a proteção aos princípios que pautam o bom andamento da administração

³¹ BRASIL. *Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950*. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Brasília, DF, 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm>. Acesso em: 7 dez. 2017.

³² BRASIL. *Lei nº 7.106, de 28 de junho de 1983*. Define os crimes de responsabilidade do Governador do Distrito Federal, dos Governadores dos Territórios Federais e de seus respectivos Secretários, e dá outras providências. Brasília, DF, 1983. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7106.htm>. Acesso em: 7 dez. 2017.

³³ BRASIL. *Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Brasília, DF, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0201.htm>. Acesso em: 7 dez. 2017.

³⁴ “[...] a exigência de fragmentariedade cumprida pelo requisito de tipicidade não apresenta a mesma dimensão normativa vista no campo penal, já que o dispositivo constitucional – tal como formulado – implicou em mandato de proibição material genérica da prática de improbidade administrativa, desautorizando, portanto, qualquer tipologia que pretenda restringir a tutela jurídica do bem jurídico somente a ‘certas agressões’ ou condutas ímprobos individualizadas.

Ao invés de ‘intervenção mínima’ própria ao direito penal, no domínio da improbidade impõe-se a ‘intervenção máxima’ do legislador na conformação do sistema que cumpra integralmente a norma constitucional, sendo vedado ao mesmo instituir previsões que busquem colher só algumas condutas individualizadas e violadoras do bem jurídico-constitucional, em prejuízo de outras. Esta é a razão de tanta incompreensão doutrinária a respeito do artigo 11, caput da Lei nº 8.429/92.” (OLIVEIRA, 2009, p. 241)

³⁵ “A observância dos princípios constitucionais, e, entre eles, a moralidade administrativa, atuam não como requisitos de validade do ato ou contrato administrativo, mas pela força cogente que detêm como pressuposto de validade da atuação estatal, correspondendo dizer que não haverá ato ou contrato administrativo capaz de produzir efeitos jurídicos válidos se, no antecedente lógico e pressuposto, não atuar a observância de preceitos morais juridicizados, como a boa-fé, a lealdade, a razoabilidade, a imparcialidade, entre outros.” (ROSA, Márcio Fernando Elias. *Improbidade administrativa: o conteúdo jurídico do princípio da moralidade administrativa e perda do cargo de agentes políticos*. 2010. 272 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010. p. 131)

³⁶ “A probidade visa a defender a própria Administração contra a atuação nociva e invalidante da moralidade administrativa.” (ROSA, 2010, p. 133)

pública foi evidenciada. O *caput* e incisos do artigo 11 dessa lei detalham os verdadeiros atos de improbidade administrativa, ou mesmo seu âmago.

Assim, o artigo 11 da LIA é norma que traz o arcabouço hermenêutico adequado aos atos de improbidade administrativa, na medida em que traz as condutas que, em si, são ímprobas, devendo o intérprete, portanto, evidenciá-las em si mesmas. Estas conclusões decorrem das lições de Fazzio Júnior, ao afirmar que:

[...] dos dispositivos pertinentes aos atos de improbidade administrativa em espécie, que competem no certame de tipificação, o do art. 11 é o eleito, como ponto de partida exegético, porque não se preocupa apenas com um dos aspectos ou efeitos da improbidade, mas com a improbidade administrativa em si mesma.³⁷

Ainda segundo este autor, “qualquer ato de improbidade administrativa atenta contra a probidade administrativa, entendida como síntese coordenada dos princípios constitucionais da Administração Pública”³⁸.

Os artigos 9º e 10º da Lei nº 8.429 descrevem condutas ímprobas, pondo em evidência seus efeitos, quais sejam enriquecimento ilícito e dano ao erário. Fazzio Júnior chega a declarar que tais consequências são os efeitos dos atos ímprobos, não eles em si mesmos. Nesta senda, o artigo 9º dispõe: “constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito [...]”; já o artigo 10º diz: “constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário [...]”³⁹. Fica claro que tanto o enriquecimento ilícito quanto a lesão ao erário são consequências de atos ímprobos, que ofendem ao princípio constitucionalizado de bem gerir a administração pública.

O atentado contra os princípios capitulados no artigo 11 é absorvido, eventualmente, se a conduta do agente ímprobo acarretar os efeitos deletérios previstos nos artigos 9º e/ou 10º.

A simples ofensa aos princípios constitucionalizados constitui ato de improbidade administrativa; pode-se mencionar que as condutas previstas na Lei federal nº 8.429/1992 são meramente exemplificativas, pois qualquer abalo à solidez e ao respeito a tais princípios constitui infração que deva ser reprimida pelo sistema de responsabilização de improbidade administrativa.

Não se pode deixar de mencionar o entendimento acerca da introdução dos tipos de improbidade sustentados por Oliveira⁴⁰, pois, para ele, cada um dos blocos referidos nos

³⁷ FAZZIO JÚNIOR, 2014, p. 132.

³⁸ FAZZIO JÚNIOR, 2014, p. 133.

³⁹ BRASIL, 1992, arts. 9º e 10º.

⁴⁰ OLIVEIRA, 2009, p. 253-275.

artigos 9º, 10º e 11º da LIA resguardam, respectivamente, os bens jurídicos honestidade, zelo pelo erário público e, por fim, num mesmo bloco, legalidade, lealdade às instituições e imparcialidade. Tanto no *caput* quanto nos incisos do artigo 9º, a honestidade como bem jurídico, ou seja, como valor a ser protegido, salta aos olhos na mais comezinha das interpretações, na medida em que ali estão evidenciadas as condutas mais daninhas à administração pública⁴¹, onde se denota a maior desonestidade do agente público quando comete uma de suas condutas ímprobas. Todavia, isto não quer dizer que não haja desonestidade nas ofensas aos princípios estabelecidos no artigo 11⁴²; muito ao contrário, na medida em que, por exemplo, negar publicidade aos atos oficiais, ou seja, ferir a transparência tão cara à administração pública, é uma das condutas mais desonestas a ser perpetrada pelo administrador público.

Decomain⁴³ elenca os ilícitos de improbidade administrativa, distinguindo-os entre as condutas listadas como enriquecimento ilícito e as listadas como dano ao erário, tudo a partir de uma perspectiva do destino do ganho ilícito; esta vertente classifica de mais grave a conduta do agente público que objetiva um ganho pessoal, sendo que, na maior parte das vezes, tais condutas encontram tipificação no *caput* e incisos do art. 9º; de outra parte, quando o ganho for destinado a terceiro, a conduta deve ser capitulada como efeito do dano ao erário prevista no *caput* e incisos do artigo 10º da Lei nº 8.429/1992. No mesmo sentido acima, elucida Fazzio Júnior:

De forma geral, as condutas descritas na maioria dos incisos do art. 10º da Lei nº 8.249/1992 têm correlação com diversos incisos do art. 9º, diferenciando-se apenas pela circunstância de que o beneficiário é o terceiro, não o agente público. Nas hipóteses de enriquecimento ilícito, o agente público aufere vantagem indevida para facilitar, concorrer e permitir. Aqui, efetivamente facilita, concorre e permite, mas sem acrescentar ao próprio cabedal; acresce ao de terceiro.⁴⁴

Sem dúvida, a honestidade é mais gravemente ofendida nas condutas previstas tanto no *caput* quanto nos incisos do artigo 9º, que consideram o grau de ofensividade ao bem jurídico honestidade, importando o locupletamento do agente público ímprobo.

Todavia, não é relevante a extensão do locupletamento experimentado pelo agente público à capitulação de sua conduta, pois a proteção aqui em estudo recai sobre probidade,

⁴¹ Por exemplo: art. 9º, inciso II, da Lei nº 8.429/92: “perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado” (BRASIL, 1992).

⁴² Por exemplo: art. 11º, inciso IV, da Lei nº 8.429/92: “negar publicidade aos atos oficiais” (BRASIL, 1992).

⁴³ DECOMAIN, 2014, p. 70.

⁴⁴ FAZZIO JÚNIOR, 2014, p. 212.

não sobre o erário. Não devemos neste passo perder de vista que o bem jurídico a ser protegido em última análise é a probidade constitucionalizada, insista-se, não o erário.

O bem jurídico protegido tem seu aspecto difuso e isto não se dá por acaso, na medida em que a conduta ímproba ofende a honestidade, que se apresenta como exigência constitucional e legal ao administrador público, não importando, por óbvio, a quantidade de dinheiro auferida pelo ímprobo administrador, mas a repugnância de sua atitude, na medida em que ele deveria dar o exemplo a seus administrados, como esclarece Fazzio Júnior:

As sanções estipuladas para o enriquecimento ilícito do ocupante de posição administrativa invariavelmente prevalecem no sistema de distribuição adotado pela Lei nº 8.429/92. O ilícito do art. 9º merece punição mais severa porque é praticado justamente por quem tem o dever (art. 4º) de zelar pela probidade administrativa.⁴⁵

Antes da análise das penas cominadas aos atos ímprobos, impende dizer que a quantidade de dinheiro auferida pelo ímprobo administrador deve pautar a dosimetria das futuras penalidades⁴⁶, mas nunca a capitulação do ilícito, conforme bem fundamentou o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, trazido à baila nas lições de Marcelo Figueiredo:

De outra parte, embora não tenha sido expressivo o valor que teria sido repassado à Sra. Oficiala de Justiça (R\$300,00), não há na Lei nº 8.429/92 (art. 9º, caput e inciso I) qualquer referência ao montante da transação, a fim de caracterizar o ato de improbidade, o que será relevante em momento posterior, quando da fixação das penalidades cabíveis, mas não em um primeiro juízo de recebimento ou não da ação ajuizada.⁴⁷

A fim de demonstrar o real objeto jurídico da responsabilização por ato de improbidade administrativa, interessa perceber que o valor financeiro do “presente” previsto no artigo 9º, inciso I, da Lei Federal nº 8.429/1992 não importa à capitulação da conduta perpetrada pelo agente ímprobo, pois para ela o que importa é a qual título foi ofertado tal presente; quer se dizer com isto que até mesmo o presente de valor financeiro módico, mas com intenção ímproba, deve enquadrar a conduta do agente público na mais grave das improbidades.⁴⁸

O grau de ofensa ao bem jurídico, ou seja, a extensão de sua lesão, não pode ser confundida com o grau de lesão ao erário, quer por meio do dano, quer do proveito patrimonial obtido pelo agente, como bem esclarece Oliveira ao distinguir o dano previsto no artigo 5º do

⁴⁵ FAZZIO JÚNIOR, 2014, p. 147.

⁴⁶ Cf. parágrafo único do art. 12 da Lei federal nº 8.429/1992: “Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente” (BRASIL, 1992).

⁴⁷ FIGUEIREDO, Marcelo. *Probidade administrativa*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 83.

⁴⁸ FAZZIO JÚNIOR, 2014, p. 158.

previsto no artigo 10º, ambos da LIA: “No domínio material da improbidade, não se pode confundir a noção civilista de prejuízo ao erário com a noção jurídico-punitiva de ofensa ao bem jurídico erário. Da primeira trata o artigo 5º da Lei nº 8.429/92 e não o artigo 10º”⁴⁹.

A noção civilista de prejuízo ao erário exige sua quantificação, para fins de buscar o ressarcimento aos cofres públicos; esta busca até pode ser feita em sede de ação de improbidade administrativa, mas tal objeto lhe é secundário, pois sua principal finalidade é a tipificação e condenação dos agentes ímprobos. Sendo assim, o ressarcimento aos cofres públicos em vista de atos a ele lesivos, ainda que ímprobos, pode ser feito mediante ação popular, ação civil pública etc. Em todas essas ações, busca-se o grau de lesão ao erário, exigindo-se, portanto, sua quantificação.

De outra parte, a extensão da lesão ao bem jurídico protegido pelo artigo 10º da LIA não exige sua quantificação para fins de tipificação da conduta do agente ímprobo. Descabe, portanto, a análise da quantidade de patrimônio público ofendido na condenação do agente ímprobo e muito menos na capitulação de sua conduta. Por exemplo: a hipótese de contratação pública ilegal mediante propina ao prefeito municipal, ainda que módica, deve configurar o cometimento do ilícito previsto no artigo 9º, mesmo que a quantificação do dano ao erário tenha sido substancial, pois vale mais uma vez insistir: a quantidade de erário desviado não importa na tipificação da conduta do agente; o que a ela importa é a intenção ímproba dele.⁵⁰

Ademais, os efeitos patrimoniais dos atos de improbidade administrativa, ou seja, a quantificação do dano ao erário, na maior parte das vezes são levados a efeito em liquidação de sentença, ou seja, na aplicação efetiva da penalidade imposta. Eles notadamente servirão à fixação da pena, mas nunca à sua cominação e muito menos à tipificação da conduta delitiva.

Chama a atenção o que o próprio Oliveira leciona: “Deverá, entretanto, o juiz fixar o parâmetro da multa, que, neste caso, poderá chegar até 3 (três) vezes o valor do dano, *a ser apurado em sede de processo de liquidação*”⁵¹.

Vale consignar o julgamento proferido no Superior Tribunal de Justiça (STJ)⁵². Se a quantificação do dano serve apenas à fixação da pena, não à sua aplicação, não há que se falar que o bem jurídico tutelado pela responsabilidade por ato de improbidade administrativa é o

⁴⁹ OLIVEIRA, 2009, p. 260.

⁵⁰ Em sentido contrário: “Situação em que agente público recebe valor de R\$ 1.000,00 (art. 9º, II) para contratação ilegal da qual resultou dano patrimonial de R\$ 300.000,00 (art. 10, *caput*). A conduta deve ser subsumida ao tipo do art. 10º, *caput*, da Lei nº 8.429/92” (OLIVEIRA, 2009, p. 244).

⁵¹ OLIVEIRA, 2009, p. 326, grifo nosso.

⁵² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. Resp. 319.009-RO. Relatora: Min. Eliana Calmon. Julgado em 5 set. 2002, v.u. *Diário de Justiça da União*, Brasília, DF, 4 nov. 2002.

efetivo locupletamento do agente ímprobo, não existindo, portanto, a possibilidade de se avaliar o bem jurídico honestidade ou mesmo o zelo pelo erário mediante a quantidade de dinheiro desviado.

Os tipos abarcados pelo sistema de responsabilização por improbidade administrativa envolvem estritamente as categorias elencadas na Lei nº 8.429/1992, pois ela é a lei geral sobre improbidade administrativa. Para confirmar esta assertiva basta a leitura, por exemplo, do artigo 52 do Estatuto da Cidade⁵³. Tal artigo traz ilícitos que ofendem a gestão urbana compartilhada, na medida em que impõem ao município a execução eficiente da política urbana. Não se pode esquecer de que a eficiência é um valor constitucional positivado no artigo 11 da Lei nº 8.429/1992.

Evidente que a conduta ilícita do prefeito geradora de dano ao erário estará prevista no artigo 10º da Lei nº 8.429/1992, não nos ilícitos capitulados no Estatuto da Cidade, como bem expôs Fazzio Júnior: “Assim, se de qualquer dessas condutas resultar prejuízo ao erário, caso expresso do inciso VIII do art. 52 do Estatuto, o Prefeito se insere na conduta ímproba prevista no art. 10 e inciso V da Lei nº 8.429/92”⁵⁴.

Diferentemente do Estatuto da Cidade, os atos de improbidade administrativa decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário possuem categoria própria prevista na LIA. Neste sentido, caso o prefeito, por ação ou omissão, conceda, aplique ou mesmo mantenha benefício financeiro ou tributário de modo indevido – em desacordo, portanto, com a Lei Complementar nº 116/93⁵⁵ –, será punido conforme as penas estabelecidas especificamente para tal ilícito, vez que foi inserido nesta lei geral⁵⁶.

A correta capitulação da conduta influenciará no justo enquadramento da pena a ser aplicável, mas não em sua efetiva aplicação, que será pautada pela extensão da lesão ao erário ou pelo proveito obtido pelo agente.

É preciso deixar claro que as diferentes categorias (arts. 9º, 10º, 10ºA e 11) têm repercussão direta na gravidade das penas, respectivamente, nos incisos do artigo 12 (I, II, III e IV). Dentro de cada um dos incisos do artigo 12, o julgador terá liberdade na dosimetria da pena. A categoria do ilícito determina qual inciso trará a pena a ser aplicável, por isso se

⁵³ BRASIL. *Lei nº 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, DF, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 7 dez. 2017.

⁵⁴ FAZZIO JÚNIOR, 2014, p. 355.

⁵⁵ BRASIL. *Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003*. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp116.htm>. Acesso em: 7 dez. 2017.

⁵⁶ SIMÃO, Calil. *Improbidade administrativa: teoria e prática*. 3. ed. Leme: JH Mizuno, 2017. p. 296-301.

justifica identificar a conduta do agente ímprobo e subsumi-la a uma específica categoria de ilícito de improbidade administrativa, de sorte a conferir segurança jurídica no enquadramento, ou seja, na subsunção da correta sanção aplicável.

Ao final, vale sempre lembrar que o ilícito de improbidade administrativa segue o padrão nacional previsto na Lei nº 8.429/1992, devendo os municípios e seus gestores observar tais parâmetros, sob pena de sofrerem as punições neles impostas.

2.4 Sanções decorrentes da prática de improbidade administrativa

Os tipos de improbidade administrativa demandam punições originalmente previstas na Constituição da República e também na legislação ordinária (Lei federal nº 8.429/1992). Digam-se, inicialmente, sanções em sentido amplo, envolvendo tanto as de caráter punitivo quanto as de caráter ressarcitório, quais sejam:

- perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio;
- ressarcimento integral do dano, quando houver;
- suspensão dos direitos políticos;
- perda da função pública;
- multa civil;
- proibição de contratar com o Poder Público;
- proibição de receber benefícios fiscais ou creditícios.

Fácil perceber que a legislação sob análise trouxe, além daquelas reprimendas já previstas na Carta Magna (ressarcimento integral do dano, indisponibilidade de bens, perda da função pública e suspensão de direitos políticos), também as seguintes: sanções de perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente, multa civil, proibição de contratar com o Poder Público e proibição de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

2.4.1 Aplicação do princípio da proporcionalidade e da razoabilidade nas sanções por improbidade administrativa

Não há como estudar sanções, sejam elas penais, civis, administrativas ou mesmo em sede de responsabilidade por ato de improbidade administrativa, sem primeiro entender sua necessária fundamentação pela proporcionalidade e pela razoabilidade.

A proporcionalidade, no âmbito das sanções decorrentes da prática de improbidade administrativa, pode ser definida como a adequada e necessária ponderação a ser feita acerca das medidas estatais que possam afetar direitos fundamentais dos agentes ímprobos, seja na produção legislativa, seja na judicial. A improbidade administrativa, sem dúvida nenhuma, é um ilícito que, se for praticado, desafia a correspondente sanção ao agente que o cometeu; por isso, a aplicação da proporcionalidade reside exatamente em se ponderar se a reprimenda estatal atende aos fins estatais de prevenir os delitos de improbidade administrativa, de sorte a sancionar seu agente, ferindo seus direitos fundamentais no estritamente adequado e necessário aos misteres constitucionais.

No âmbito das sanções por improbidade administrativa, a proporcionalidade impede a vingança a qualquer custo, pois não é isto que se espera de um Estado Democrático de Direito; a democracia supõe atender aos interesses da maioria, sem “atropelar” a minoria com este desígnio. Sendo assim, os direitos fundamentais do agente ímprobo devem ser respeitados na maior medida possível e, por outro lado, o interesse público de puni-lo deve ser exercido pelo Estado.

Há discussões sobre a natureza jurídica da proporcionalidade, mas na verdade a discussão concentra-se em premissas metodológicas diversas. A primeira premissa tem sob foco a fundamentalidade⁵⁷ e, neste prisma, a proporcionalidade constitui um princípio informador do Direito, colhendo fundamento na própria legalidade. Ressalte-se que a legalidade não é vista sob a rigidez dos comandos legais, mas sim quanto ao espírito que deles emana. Em âmbito punitivo estatal, o espírito da lei deve embasar a punição do agente ímprobo de modo proporcional aos fins do Estado.

A segunda premissa tem sob foco a estrutura da proporcionalidade. Sua extração pode ser obtida mediante o sopesamento de valores jurídicos positivados, no esquadro bem desenhado por Alexy⁵⁸, que identificou a máxima de proporcionalidade a ser aplicada por juízo de subsunção, mediante a regra deôntica de hipótese e consequência⁵⁹. A proporcionalidade estabelecida nas sanções por ato de improbidade deve ser aplicada mediante regra, num juízo de subsunção, observando para tanto seus elementos constituintes, pois somente a partir de comandos definitivos de aplicação sancionatória é que a segurança jurídica será atendida quando da imputação de qualquer delito.

⁵⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 114-115.

⁵⁸ ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 117.

⁵⁹ SILVA, Luís Virgílio Afonso da. O proporcional e o razoável. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 91, n. 798, p. 23-50, abr. 2002.

A razoabilidade, a seu turno, é mais bem definida por uma metodologia negativa, ou seja, é melhor entender o que não é razoável do que entender o que o é. Sendo assim, o juízo deve ser de irrazoabilidade, conforme foi concebido em sua origem inglesa⁶⁰, pois, segundo Luis Virgílio Afonso da Silva, é facilmente constatável a medida que desborda do razoável, mas não é fácil constatar a medida ideal para o caso. Enfim, a razoabilidade deve informar as medidas sancionatórias de improbidade com a sensatez de interferir o menos possível nos direitos fundamentais do agente ímprobo.

Há discussão⁶¹ sobre a identificação entre a proporcionalidade e a razoabilidade, mas a origem distinta e a diferente estrutura de ambas leva a defini-las de modo diferenciado, como visto acima, de sorte que no prisma adotado cada uma tenha um papel único na aplicação das medidas sancionatórias de improbidade administrativa.

Não se pode concordar com a possibilidade de contextos sociais modificarem o que está disposto em texto expresso da Carta Magna, como faz crer Fazzio Júnior⁶². Ele sustenta que os contextos sociais influenciadores das decisões judiciais não trazem insegurança, mas sim justiça, chegando a esta conclusão com supedâneo, a seu ver, na razoabilidade. Tal autor identifica a aplicação do princípio constitucional da razoabilidade na decisão que afasta determinada sanção imposta constitucionalmente, pois para ele não há justiça, por exemplo, em se suspenderem os direitos políticos de um servidor ímprobo que tenha desfalcado em pequena monta os cofres públicos. Note-se que, mais uma vez, confunde-se proteção ao erário com o verdadeiro objeto jurídico da improbidade administrativa, qual seja a probidade constitucionalizada.

Ora, a tônica na aplicação de sanções aos ímprobos deve obedecer a fins muito mais sensíveis, sob o ponto de vista de seus direitos fundamentais, do que o mero juízo de razoabilidade⁶³, isto é, ainda que a sanção seja razoável, ainda assim ela poderá ser desproporcional; deste modo, uma sentença que a imponha deverá ser reformada e o agente deverá ser absolvido.

⁶⁰ SILVA, 2002.

⁶¹ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 471-513.

Em sentido contrário: SILVA, 2002.

⁶² “Não é tão raro que, em determinadas circunstâncias, para alcançar as finalidades colimadas nas normas, o órgão jurisdicional seja levado, mediante exegese inortodoxa, a atualizar o sentido das regras jurídicas, sob a inspiração de princípios gerais, conjuntura social, padrões culturais, etc.” (FAZZIO JÚNIOR, 2014, p. 524)

⁶³ “Percebe-se, portanto, que o teste sobre a irrazoabilidade é muito menos intenso do que os testes que a regra da proporcionalidade exige, destinando-se meramente a afastar atos absurdamente irrazoáveis [...] para ser considerado desproporcional, não é necessário que um ato seja *extremamente* irrazoável ou absurdo [...]” (SILVA, 2002, p. 29-30).

Não se deve identificar a razoabilidade prevista na Constituição em desfavor de texto nela expresso; não existe irrazoabilidade onde sequer existe desproporção; há que se afirmar a vigência do artigo 37, § 4º, da CF, sob pena de subverter o ordenamento jurídico. Enfim, não há mutilação do ordenamento ao se impor a necessidade de aplicação das sanções diretamente advindas dos fins legítimos buscados pelo próprio texto constitucional e destarte apenas facultar a aplicação das sanções advindas do texto legal, como explica Fazzio Júnior⁶⁴; há, assim, cumprimento da ordem jurídica, não seu descumprimento.

A proporcionalidade deve pautar não somente a produção judicial, como deve ter previamente pautada a produção legislativa, sendo que ambas as incidências são indeclináveis; a proporcionalidade deve, portanto, constar da lei e também da sentença.

2.4.1.1 Na lei

São elementos da regra da proporcionalidade as sub-regras da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito.

A Constituição objetivou fim legítimo⁶⁵ ao exigir a suspensão dos direitos políticos e a perda da função a todo agente que cometer atos de improbidade administrativa. Vale dizer que a Carta Magna não lesou a estrutura de qualquer direito fundamental ao impor a suspensão da efetiva cidadania do agente ímprobo, tendo observado os três elementos normativos da proporcionalidade, vez que não há restrição igualmente constitucional a tal suspensão, logo, tais sanções são adequadas e necessárias; e mais, os benefícios gerados por tal medida não ultrapassam seu custo sancionatório, ou seja, são medidas proporcionais em sentido estrito. Meramente suspender a cidadania de quem atua contra ela própria é medida mais do que proporcional em sentido estrito, é medida de justiça, constituindo, assim, pena legítima por força constitucional.

Vale notar que o artigo 12 da Lei nº 8.429/1992 trouxe gradação punitiva tanto à sanção constitucional de suspensão dos direitos políticos quanto às penas inicialmente por ele desenvolvidas, quais sejam a multa civil e a proibição de contratar com o Poder Público e receber dele benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

⁶⁴ FAZZIO JÚNIOR, 2014, p. 522.

⁶⁵ BERNAL PULIDO, Carlos. *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

As sanções estabelecidas pela Lei nº 8.429/1992 devem ser proporcionais ao ilícito perpetrado, importando esclarecer que a exigência da individualização da pena⁶⁶ nada mais é que a posituação da regra da proporcionalidade. Enfim, não há sopesamento em se aplicar ou não a proporcionalidade, mas sim determinação constitucional na observância desta.

A individualização da pena constitui verdadeira garantia individual de direitos fundamentais, representada na lei sob comento na conjugação das categorias de atos de improbidade com suas respectivas penas; é certo que a Lei nº 8.429/1992 observou o princípio da proporcionalidade imposto pela Constituição, na medida em que manda aplicar os respectivos incisos de seu artigo 12 dentro de cada categoria de ato de improbidade indicada em seus artigos 9º, 10º, 10ºA e 11.

As razões constitucionais foram observadas pela legislação ordinária, que, a seu turno, não se excedeu na elaboração primária de punições complementares às constitucionais, como bem demonstrou Oliveira⁶⁷, não se devendo falar, portanto, em inconstitucionalidade da Lei nº 8.429/92 ao estabelecer as devidas e proporcionais sanções aos atos de improbidade administrativa.

A gradação legal punitiva foi estabelecida para todas as penas nas quais caberia tal gradação, pois, evidentemente, não há gradação a ser aplicada na pena de perda da função pública, visto que se perde ou não a aludida função.

Não há que se falar em proporcionalidade das “penas” ressarcitórias, tendo em vista que nem mesmo a Constituição ousou dispor do patrimônio público em sede de reprimenda às práticas de atos de improbidade.

Ainda sob uma abordagem genérica das sanções capituladas, quer pela Constituição da República, quer pelo seu complemento expresso na lei sob comento, saliente-se que, qualquer que seja o ato de improbidade perpetrado, seu agente deve ressarcir o dano causado, bem como perder os bens ou valores que lhe foram acrescidos indevidamente. Em outras palavras, ninguém pode dispor do patrimônio público dentro de processo de apuração de atos de improbidade administrativa.

As punições ressarcitórias, ou seja, aquelas a serem aplicadas nos casos de dano ao erário (art. 5º), ou ao enriquecimento ilícito (art. 6º), serão necessariamente impostas pelo magistrado sentenciante a depender da capitulação do delito, não fazendo isto parte da

⁶⁶ BRASIL, 1988, art. 5º, inciso XLVI.

⁶⁷ “No tocante às sanções já positivadas – multa civil, proibição contratual, interdição de direitos na seara fiscal e interdição de direitos na esfera creditícia – avulta a constitucionalidade de cada medida e de seu horizonte restritivo [...] Portanto, em termos de disciplina normativa, inexistente inconstitucionalidade no artigo 12 da Lei nº 8.429/92, por violação do princípio da proporcionalidade.” (OLIVEIRA, 2009, p. 340-341)

discrecionariedade do julgador, mas sim de imposição de lei, especificamente dos artigos mencionados, tanto ao ressarcimento quanto à restituição integral dos valores devidos.

Importa dizer que, fora do sistema de responsabilização por improbidade administrativa, o ressarcimento e a restituição de valores não constituem verdadeiras punições (pena), mas sim sanções civis com finalidades indenizatórias; por isso, os herdeiros dos agentes ímprobos serão igualmente responsabilizados até as forças da herança (art. 8º) no que toca a tais sanções civis. Note-se que os herdeiros não devem responder pessoalmente pelas condutas ímprobas do *de cujus*, mas devem indenizar o erário desfalcado. Interessante que estas regras também são aplicadas no sistema de responsabilização por improbidade administrativa.

A partir da responsabilidade sucessória acima indicada, Decomain evolui o raciocínio legal para concluir que, nos casos em que o agente ímprobo não tenha mais os bens a ele acrescidos, mesmo assim se faz necessário sua restituição aos cofres públicos, por meio dos bens que lhe foram lícitamente incorporados antes mesmo da prática de seu ato de improbidade⁶⁸, e da mesma forma seus sucessores também são responsabilizados até os limites da força do respectivo quinhão recebido. Enfim, onde há ressarcimento, há dívida a ser adimplida.

Vislumbra-se, desde logo, que o grau de ofensa ao bem jurídico gera impacto na cominação das penas, mas não na extensão do ressarcimento. De modo didático, pode-se afirmar que há lesão grave ao bem jurídico mesmo tendo o agente se locupletado modicamente, pois está em questão a honestidade, não a mera ofensa ao erário, como bem já foi esclarecido ao tratar dos tipos de improbidade administrativa.

O tipo delitivo de improbidade administrativa no qual o agente está incurso acarreta a cominação da respectiva pena, pois a ofensa ao bem jurídico influencia a respectiva cominação sancionatória. A lesão ao erário e/ou o proveito patrimonial obtido pelo agente como resultados de tais condutas delitivas influenciarão, proporcionalmente, na efetiva aplicação das aludidas penas.

Não se pode fechar os olhos ao comando constitucional de que “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função

⁶⁸ “A responsabilidade do sucessor se estabelece em termos de valor e não de itens patrimoniais, assim, se um determinado bem foi auferido pelo agente público faltoso em cenário de enriquecimento ilícito previsto pelo art. 9º da Lei e este bem foi ao depois por ele vendido, nem por isso desaparece eventual responsabilidade do seu sucessor, tocante à perda do acréscimo patrimonial indevido. O bem será avaliado, embora já não integre mais o patrimônio do agente público faltoso, e seu sucessores ficarão sujeitos a entregar o respectivo valor à entidade prejudicada pela atividade ímproba, até o limite do quinhão hereditário de cada qual [...]” (DECOMAIN, 2014, p. 238)

pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei [...]”⁶⁹. A Constituição estabeleceu a possibilidade, ou até mesmo a necessidade de gradação para as penas cominadas aos atos de improbidade administrativa, mas certamente não quis negar sua aplicação por parte do Poder Judiciário. O magistrado não pode abrir mão das necessárias punições estabelecidas pela própria Constituição da República.

Hodiernamente, a Lei federal nº 12.120/2009 modificou a redação do *caput* do artigo 12 da Lei nº 8.429, prevendo agora que as sanções “*podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente*, de acordo com a gravidade do fato [...]”⁷⁰. Dessume-se do texto legal de modo claro e cristalino a possibilidade de não se aplicarem algumas das sanções ali previstas.

Antes da promulgação da Lei nº 12.120/2009, Oliveira expôs⁷¹ a exigência constitucional de aplicação das penas de suspensão dos direitos políticos e perda da função pública aos agentes ímprobos, descabendo assim discricionariedade judicial em sua aplicação, pois o julgador sentenciante, na condenação do réu por seus atos de improbidade administrativa, não pode dispor entre aplicar ou não ambas as punições. Tal postura seria inconstitucional, por negar vigência a comando expresso na Constituição, obstando fim legítimo do Estado de Direito; enfim, o julgador pode até sopesar tais penas, mas nunca deixar de aplicá-las.

As razões de Oliveira não se modificaram com a novel lei federal, pois não é a mencionada lei que dita o conteúdo constitucional nem é o legislador ordinário que dita os fins legítimos do Estado constitucional, mas o contrário; sendo assim, não se pode concordar com Decomain⁷² quando modifica seu original entendimento, esclarecendo que, a partir da promulgação desta lei modificadora, até mesmo as sanções advindas diretamente da

⁶⁹ BRASIL, 1988, art. 37, § 4º.

⁷⁰ BRASIL. Lei nº 12.120, de 15 de dezembro de 2009. Altera os arts. 12 e 21 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 - Lei de Improbidade Administrativa. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112120.htm>. Acesso em: 7 dez. 2017. Grifo nosso.

⁷¹ “Resta, assim, cristalino que, dentro destes balizamentos, o Poder Judiciário deverá fixar o alcance da perda da função pública, em cumprimento ao artigo 12 da Lei nº 8.429/92, no processo de cognição. Em sentença, não há como deixar de aplicar a referida sanção, sob pena de inconstitucionalidade. [...] Dado o seu fundamento constitucional direto, a sanção não pode deixar de ser aplicada pelo Poder Judiciário. A obrigatoriedade da sanção está estampada na forma imperativa (art. 37 § 4º) e na forma de imputação vinculada (art.15, V), conforme o Texto Constitucional.” (OLIVEIRA, 2009, p. 308, 313)

⁷² “Assim, sem prejuízo do pensamento já anteriormente externado, no sentido de que a própria Constituição exige, no parágrafo 4º de seu art. 37, que, uma vez caracterizada a conduta como ato de improbidade administrativa, deva ocorrer obrigatoriamente a perda da função pública que o ímprobo eventualmente esteja a exercer, aplicando-se-lhe também sempre a suspensão dos direitos políticos, deve-se reconhecer, todavia, que o art. 12 hoje permite aplicação de uma ou algumas, porém eventualmente não de todas as sanções previstas em seus incisos, indicando como critério para tanto a gravidade do ato praticado.” (DECOMAIN, 2014, p. 254)

Constituição da República podem ser afastadas e não aplicadas pelo Poder Judiciário, não obstante tal entendimento constituir também fundamento de decisão do STJ⁷³.

O princípio da proporcionalidade, conforme já visto, deve ser pautado, inicialmente, pelo conteúdo disposto na Constituição; é lá que se devem colher seus elementos. Os comandos constitucionais não devem ser afastados a pretexto de se observar a proporcionalidade, sob pena de inversão da lógica jurídica.

A proporcionalidade deve ser ínsita à aplicação da sanção, deve fundamentá-la, mas nunca desprezá-la. Não se pode ter a mesma visão de Garcia e Alves⁷⁴ ao enxergarem a proporcionalidade na compatibilização entre as sanções cominadas, o fim visado e o ilícito perpetrado, mas sim apenas como critério de fundamentação ou, no máximo, de subsunção na aplicação da necessária sanção imposta pela Constituição.

2.4.1.2 Na sentença

Há que se voltar a atenção à aplicação das sanções, isto é, à atuação do órgão julgante debruçado sobre o fato concreto a ser punido em sede de ação por improbidade administrativa. É certo que o caso concreto sempre trará a necessidade de se analisarem medidas estatais ante acontecimentos fáticos, por isso os exemplos a serem ofertados a frente serão didaticamente simples, para que a aplicação da regra da proporcionalidade fique mais clara.

As indeclináveis sanções decorrentes dos atos de improbidade administrativa constituem medidas adequadas, necessárias e estritamente proporcionais à defesa dos entes públicos contra tais atos. Como dito no item 2.4.1.1, a regra de proporcionalidade é constituída pelos seguintes elementos: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

A adequação da medida se apresenta na análise da possibilidade de tal medida fomentar o objetivo pretendido pelo ordenamento. Neste momento, não se deve analisar se realmente a opção jurídica será o meio hábil a alcançar o resultado pretendido, mas tão só se por meio dela tal resultado poderá ser realizado ou ao menos fomentado, isto é, se a punição é instrumento de repressão da prática do ato ímprobo.

⁷³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.185.114-MG. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. *Diário da Justiça Eletrônico-STJ*, 4 out. 2010.

⁷⁴ GARCIA; ALVES, 2014, p. 729.

A necessidade resulta na comparação entre as possibilidades punitivas. No juízo da necessidade, o julgador compara duas medidas, devendo-se eleger a que menos lesar o direito fundamental de quem por ela será atingido. Há que reconhecer, nesta etapa, a difícil análise das sanções que podem ser dispensadas em detrimento de outras que lesem menos os direitos fundamentais do agente ímprobo.

Por fim, na análise estrita da proporcionalidade, a comparação a ser feita pelo intérprete não é mais de medidas jurídicas, ou mais especificamente de sanções, mas sim entre os valores atingidos e os protegidos pela medida estatal. Sendo assim, nesta etapa é preciso sopesar tais valores, avaliando os custos e os benefícios da pena. Exemplificando: sopesa-se o direito à cidadania ou a proteção à probidade constitucionalizada.

As três etapas constituintes da proporcionalidade possuem relação de subsidiariedade, pois, se não houver adequação da medida, não há que analisar qualquer necessidade dela, sendo de pronto rechaçada, e assim também, se ultrapassada a análise da adequação, não se confirmando sua necessidade, não há que se debruçar sobre os benefícios da medida, devendo esta ser também rechaçada.

Convém esclarecer que há tendência doutrinária⁷⁵ no sentido de que, antes da tríplice análise, deve-se analisar a legitimidade dos fins que a medida questionada pretende atingir.

⁷⁵ SILVA, 2002.

3 MUNICÍPIO, PROCURADORIA MUNICIPAL, AGENTES PÚBLICOS E PROCURADORES MUNICIPAIS

“O povo é a fonte de poder”⁷⁶. O parágrafo único do artigo 1º da Constituição da República é claro ao estabelecer que do povo emana o poder, por isso ele é sua fonte. Para efeitos deste estudo, o poder deve ser visto, ou melhor, deve ser identificado sob o prisma do direito posto e nele está claro que o exercício do poder é feito de modo direto (plebiscito, referendo e iniciativa popular) e indireto (voto, sufrágio universal), bastando para tal conclusão conjugar, ao citado § 1º do artigo 1º, o artigo 14, ambos da Constituição.

O exercício do poder, tanto em seu modo direto quanto indireto, constitui válida inovação da ordem jurídica, isto é, o poder sob o ponto de vista jurídico nada mais é que a criação da ordem jurídica.

A CF, promulgada em 1988, estabeleceu um Estado soberano, politicamente plural e democrático, comprometido com os direitos fundamentais do cidadão, nos termos de seu artigo 1º. Vale lembrar que o Brasil colonial se constituía num Estado unitário, com nítido caráter centralizador do poder nas mãos do monarca, mas, com o advento da República, o Estado tornou-se revolucionária e juridicamente federado⁷⁷, sem que se deixassem por completo algumas de suas características unitárias, que serão vistas mais a frente.

O estudo sobre o Estado é um dos mais interessantes e importantes no meio acadêmico, justificando por isso até mesmo uma cadeira específica, no mais das vezes intitulada de Teoria Geral do Estado.

Edgar Bodenheimer, citado por Dalmo de Abreu Dallari⁷⁸, ressaltava a importância de o jurista ter conhecimento das instituições e dos problemas da sociedade. Régis Fernandes de Oliveira, por seu turno, afirmou que, independentemente da posição adotada, o ser humano é – ou ao menos deveria ser – a razão de existir do Estado, não o contrário⁷⁹.

Os interesses do Estado, ou mesmo o estudo acerca de sua origem, legitimação, fins e limites de atuação exigem um saber multidisciplinar que envolve conhecimentos jurídicos,

⁷⁶ ZOCKUN, Maurício. Competência legislativa municipal e o interesse local. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte – RPGMBH*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, 2008. p. 250.

⁷⁷ MARTINS, Ricardo Marcondes. *Estudos de Direito Administrativo Neoconstitucional*. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 82-106.

⁷⁸ BODENHEIMER *apud* DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 1.

⁷⁹ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Indagação sobre os limites da ação do Estado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 19.

filosóficos, sociológicos, políticos, econômicos e até mesmo psicológicos, na medida em que não se pode perder de vista que o Estado está umbilicalmente ligado ao ser humano.

Aqui, no entanto, não é a sede adequada ao estudo de Teoria Geral do Estado, muito menos de se discutir a evolução de tão importante cadeira acadêmica; entretanto, não se pode deixar de constatar a existência de tal evolução; não se pode deixar de constatar que o Estado possui finalidades, que a um só tempo transformam, adequam e até mesmo modelam as pretensões humanas, sendo também por estas transformadas, adequadas e modeladas, numa dinâmica em que tais pretensões são insumos e ao mesmo tempo produtos do Estado.

Oportuno chamar a atenção para o fato de que a evolução das finalidades estatais nunca as confundiu com as finalidades do indivíduo que exerce as competências do Estado. Em outras palavras, quem governa, não governa pra si, mas para o bem comum.

Na visão de Hans Kelsen, o Estado é uma ordem jurídica e, portanto, coativa, ou seja, só se identifica o Estado quando houver um poder de coação centralizado em órgãos⁸⁰. Os órgãos centrais atuam sob o regime da divisão de trabalho, formando a pessoa jurídica do Estado⁸¹. Para Kelsen, há identidade entre a ordem jurídica e a pessoa jurídica do Estado, assim ele não busca um Estado anterior à ordem jurídica nem vice-versa, pois ambos foram constituídos juntos e imbricados, de sorte que o Estado é o verdadeiro produtor da ordem jurídica e foi esta que constituiu o Estado.

Não há direito fora do Estado, logo, todo Estado é invariavelmente de direito; contudo, quando a Constituição estabelece que a República brasileira é constituída num Estado de Direito, ela quer dizer um pouco mais do que a mera produção jurídica: ela quer garantir segurança à nossa sociedade, estabilidade aos negócios jurídicos. Esta segurança só pode ser alcançada pela legalidade em sentido amplo, como esclareceu Kelsen ao traçar um panorama sobre a expressão “Estado de Direito”⁸². O princípio da legalidade em sentido amplo mostra-se um espelho fiel das intenções estatais, na medida em que o Estado e o direito devem andar juntos de forma imbricada, como bem esclareceu Kelsen.

⁸⁰ KELSEN, Hans. *Teoria pura do Direito*. 6. ed. Trad. João Baptista Machado e Armênio Amado. Coimbra: Coimbra, 1984. p. 385.

⁸¹ “O Estado é uma corporação, isto é, uma comunidade que é constituída por uma ordem normativa que institui órgãos funcionando segundo o princípio da divisão do trabalho.” (KELSEN, 1984, p. 390)

⁸² “Se o Estado é reconhecido como uma ordem jurídica, se todo o Estado é um Estado de Direito, esta expressão representa um pleonasmo. Porém, ela é efectivamente utilizada para designar um tipo especial de Estado, a saber, aquele que satisfaz aos requisitos da democracia e da segurança jurídica. “Estado de Direito”, neste sentido específico, é uma ordem jurídica relativamente centralizada segundo a qual a jurisdição e a administração estão vinculadas às leis – isto é, às normas gerais que são estabelecidas por um parlamento eleito pelo povo, com ou sem a intervenção de um chefe de Estado que se encontra à testa do governo –, os membros do governo são responsáveis pelos seus actos, os tribunais são independentes e certas liberdades dos cidadãos, particularmente a liberdade de crença e de consciência e a liberdade da expressão do pensamento, são garantidas.” (KELSEN, 1984, p. 417)

As intenções do Estado brasileiro são apresentadas pela pluralidade política deste; a pluralidade política manifesta-se no poder de decisão descentralizado por todo o país, quer na esfera federal, quer na estadual e municipal; o acordo constitucional brasileiro prevê, portanto, núcleos políticos de decisão regional e local, bastando verificar o plexo de competências dos estados federados e, também, dos municípios. No entanto, a mesma Constituição que possibilita autonomia às decisões regionais e locais também subtrai qualquer possibilidade de os estados e seus municípios se dissociarem da Federação.

Originalmente, a definição de Estado Federal assumia ares universais e exigia a presença dos seguintes traços: subordinação, participação e coordenação⁸³. Subordinação à Constituição do Estado, na medida em que ela impõe determinados regramentos que devem ser seguidos por todos os entes a ela unidos, incluindo nisso a União Federal e os estados federados; participação dos entes federativos na formação do Estado como um todo, tendo em vista que suas partes constituintes deviam formar suas decisões políticas; e coordenação na delimitação das atribuições de cada um dos entes federados.

No Brasil, em vista da falta de participação municipal na composição das decisões do Estado Federal, há quem⁸⁴ sustente, por isso, não ser o município um ente da Federação. Contudo, não se pode negar a autonomia municipal de se auto-organizar, uma vez que cada município edita sua própria lei orgânica; deve-se considerar ainda o autogoverno, a auto-administração bem como a capacidade normativa própria de cada um dos municípios brasileiros. Por fim, também não há como desmerecer o comando constitucional expresso tanto no artigo 1º quanto no artigo 18 da Lei Maior, conferindo aos municípios a qualidade de ente federativo.

A atual fase dos Estados Federais não comporta amarras a seus modelos clássicos, pois cada vez se mostra mais difícil a definição universal dos termos jurídicos. Importa à identificação do Estado Federal brasileiro sua descentralização de poder e isto a olhos vistos aparece no regime determinado aos municípios brasileiros. Ressalte-se que os interesses locais são legislados pelos municípios⁸⁵.

O hodierno “interesse local” previsto no inciso I do artigo 30 da CF, outrora “interesse peculiar”, é identificado pela doutrina⁸⁶ como o predominante, sem que isto traga a ideia de

⁸³ RUIZ, Marta V. de. *Manual de la constitución nacional: sistemas político-constitucionales contemporáneos*. Buenos Aires: Heliasta, 1997. p. 172.

⁸⁴ CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 57-58.

⁸⁵ BRASIL, 1988, art. 30, I.

⁸⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal brasileiro*. Coordenador da edição: Adilson de Abreu Dallari. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 138; MELO FILHO, Urbano Vitalino de. *Perspectiva dos municípios na*

exclusividade de tal interesse. Todo interesse local tem repercussão em âmbito regional e até mesmo nacional, portanto, não surte efeitos exclusivamente em âmbito local; no entanto, isto não leva a crer que o município não tenha matérias que lhe sejam peculiares e o afetem diretamente. A autonomia municipal é encontrada no interesse local, devendo este ser a ressonância dos anseios da população local. Tratando de município, já se disse que ele “não é criado nem instituído pelo Estado; a união dos seus interesses é que, pelo contrário, forma a Nação.”⁸⁷

3.1 Município como ente estatal

A Constituição estabelece que o município é uma parte indissociável da República Federativa Brasileira, sendo esta, por sua vez, constituída em Estado Democrático e de Direito. O desrespeito à autonomia municipal por parte do seu respectivo estado federado acarreta a intervenção neste pelo governo federal, conforme preceitua a alínea “c” do inciso VII, do artigo 34 da CF. Além do mais, os municípios brasileiros possuem competências exclusivas, inclusive quanto à arrecadação e gestão de seus próprios tributos, conferindo-lhes autonomia de decisão tanto na arrecadação de receita quanto na gestão de suas despesas.

Por ser um ente do Estado, o município é criatura e ao mesmo tempo criador do direito; o direito também é produzido por atos jurídicos municipais. Kelsen explica que as funções de competência do Estado são de fato realizadas, exercidas por pessoas físicas (funcionários e dirigentes), mas juridicamente são atribuídas ao Estado, na medida em que são assim definidas pela ordem jurídica.⁸⁸

No município, assim como nos demais entes federativos, encontram-se competências políticas, isto é, de governo, e também competências administrativas, ou seja, de administração pública. O governo é a manifestação da vontade estatal vista na superior direção dos negócios públicos. A administração pública, por sua vez, consiste na execução da

federação brasileira: novos rumos da autonomia municipal. São Paulo: Max Limonad, 2000. p. 271-272; ZOCKUN, 2010, p. 256.

⁸⁷ ZOCKUN, 2010, p. 254.

⁸⁸ “Do ponto de vista de uma consideração centrada sobre o Direito, só pode ser concebida como função do Estado uma função definida na ordem jurídica, quer dizer, uma função jurídica no sentido estrito ou lato da palavra [...] uma função definida pela ordem jurídica somente é atribuída ao Estado, somente é considerada como função do Estado, se é exercida por um indivíduo funcionando segundo o princípio da divisão do trabalho e designado para essa função em conformidade com a mesma ordem jurídica.” (KELSEN, 1984, p. 392)

vontade estatal; sendo assim, ela é instrumental ao governo, na medida em que está contida nos mandamentos da ordem jurídica.⁸⁹

Os entes federativos, em especial o município, são autônomos política, normativa e administrativamente. Elegem seus governantes, estabelecem suas leis de acordo como esquadro traçado pela Constituição da República e administram os serviços públicos que lhes são afetos, sendo tudo isto, portanto, pura manifestação da vontade estatal constante da Constituição.

A execução das decisões em âmbito municipal, isto é, a execução do que consta da lei local, constitui o exercício da competência administrativa municipal, que por sua vez está prevista na Constituição Federal; por isso, não se pode dizer que a administração pública consiste em apenas executar os comandos governamentais, tendo em vista que a ordem jurídica baliza a administração pública.

Não se deve duvidar da autonomia municipal, visto que ela consta não somente do primeiro artigo da Constituição da República, mas também está prevista expressamente no artigo 18, que erige o município a membro da Federação brasileira. Apesar disto, alguns doutrinadores⁹⁰ negam-lhe tal *status*, com base na própria definição de Federação, que impõe apenas a reunião de estados federados. No entanto, além de expressa no artigo 18 da CF, a autonomia municipal está garantida nos termos do artigo 29, pois o município é regido por lei orgânica que trata de seus Poderes Executivo e Legislativo e dispõe sobre os serviços a cargo deste ente federativo, bem como de seus servidores, bens e atos, observando, contudo, não apenas o Poder constituinte originário, mas também o Poder constituinte derivado, manifestado pelas Constituições estaduais⁹¹. Entretanto, conforme já decidido em apenas um caso pelo Supremo Tribunal Federal (STF)⁹², a determinação da Constituição do estado aos municípios dele constantes restringe-se a prévia determinação da Constituição da República. Ocorre que a Lei Maior não faz esta ressalva expressamente, de modo que a harmonia entre os comandos constitucionais de União e estado deve ser observada pelos municípios, por força da extensão do princípio da simetria aos comandos impostos aos entes federais, sem que isto extirpe a autonomia municipal, ou seja, o municipalismo.

⁸⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 66.

⁹⁰ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 640; CASTRO, 2001, p. 57-58.

⁹¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 277.

⁹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI/MC 2.112-RJ. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Julgado em: 11 maio 2000. *Diário de Justiça da União*, Brasília, DF, p. 432, 15 maio 2001. RTJ178-02/686.

A dinâmica entre o municipalismo e a simetria retrata a força jurídica do Estado federado (municipalismo), contra a insistência agregadora do Estado unitário (princípio da simetria). Não se pode esquecer que o direito é criador e criatura do Estado, sendo que ele estabelece suas realidades; por isso, a forma republicana do Estado federado brasileiro exige, por meios jurídicos, o respeito à autonomia municipal. A padronização por meio de leis estaduais e federais é contrária aos interesses locais, é contrária ao municipalismo; enfim, é contrária à República Federativa brasileira, sendo desta forma inválida qualquer padronização do interesse local.

O federalismo brasileiro e seu verdadeiro conseqüente – o municipalismo – hoje em dia fomentam a democracia, de modo a dar coerência ao texto constitucional que prevê o povo como fonte de poder. Não se deve, sob argumentos sociológicos, levar às últimas consequências o princípio da simetria e com isto impor, por interpretação jurídico-sociológica, todos os modelos federais à esfera municipal, vez que isto é inválido no ordenamento republicano federativo brasileiro.

É certo que a maioria dos municípios não deveria existir, pois não são autossuficientes, subsistindo à custa do Fundo de Participação do Município (FPM)⁹³. Até por isso, a Emenda Constitucional (EC) nº 15/96⁹⁴ passou a exigir um estudo de viabilidade municipal para a criação de municípios. Não é menos certo, contudo, que os municípios que existem são autônomos e como tais devem ser tratados pelo ordenamento jurídico, sob pena de invalidação dos dispositivos que afrontarem tal comando.

Do ponto de vista da fundamentalidade dos princípios, não de sua estrutura, Marcelo Caetano já identificava, no século passado, a tendência moderna da organização municipal⁹⁵ em atender a dois princípios basilares, quais sejam o princípio da democracia e o princípio da eficácia, pois não adianta o município buscar o interesse público sem saber como chegar ao seu mister. No século XXI, a eficiência administrativa tem cada vez mais importância à proba

⁹³ MELO FILHO, 2000, p. 277.

⁹⁴ BRASIL. *Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996*. Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal. Brasília, DF, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc15.htm>. Acesso em: 8 dez. 2017.

⁹⁵ “Debatem-se hoje dois princípios de que as legislações acusam a influência: o princípio da democracia e o princípio da eficácia. O primeiro tende a confiar, em toda a sua amplitude, a administração municipal a indivíduos eleitos, representantes das correntes de opinião existentes na comunidade e por elas dirigidos; o segundo resulta da verificação da insuficiência técnica dessas pessoas para resolver problemas que não são políticos, mas de pura administração, e leva a cercá-las de funcionários competentes, a quem os poderes de direcção são confiados, ou a instituir gerentes que dirijam os negócios municipais, como uma empresa, embora segundo as directrizes políticas dos órgãos representativos.” (CAETANO, Marcelo. *Manual de direito administrativo*. 10. ed. rev. e actual. Coimbra: Almedina, 2010. p. 323)

administração; basta verificar a preocupação do legislador reformador em inseri-la no *caput* do artigo 37 da Constituição⁹⁶.

A gestão dos interesses municipais é fruto de sua autonomia, sem que isto vulnere os interesses regionais e nacionais; por isso, e por extensão da simetria constitucional, o município deve necessariamente prever em sua lei orgânica a existência da advocacia pública, conforme será visto mais a frente. Mas isto não quer dizer que ele necessariamente deva adotar padrões pré-estabelecidos pelo ordenamento federal ou estadual sobre como organizar tal advocacia.

Sem adentrar o campo sociológico, os interesses locais devem ser refletidos na legislação municipal, pois do contrário toda a construção municipalista, base da república federativa democrática, cairá por terra. O interesse local, como já dito alhures, é mais bem sentido na esfera municipal e isto constitui a base da república; sendo assim, as leis orgânicas municipais não podem ser exclusivamente reproduções das cartas estadual e federal, devendo tratar do sentimento de sua localidade, pois somente deste modo terão eficácia, ou seja, serão aplicadas mais facilmente (ver Anexo A, ao final deste trabalho).

Por fim, cumpre dizer que o município é um ente estatal, não se restringindo a qualquer de seus órgãos, tais como: o Poder Executivo, que tem a atribuição precípua de administrá-lo; seu Poder Legislativo, cuja função é a criação de leis e também a fiscalização dos negócios municipais; ou, ainda, as procuradorias jurídicas, que servem para a defesa jurídica de determinados órgãos. Todos esses órgãos (Executivo, Legislativo e procuradorias) compõem a pessoa política denominada “município”; no entanto, somente ele tem a natureza de pessoa jurídica. Enfim, o município consiste na reunião de Poderes autônomos em torno dos interesses locais, constituindo um dos entes do Estado Federal brasileiro.

3.2 Procuradoria do município como órgão da administração pública

Ao determinar um feixe de funções do Estado, a lei nada mais está fazendo do que criando um órgão, que pode ser identificado exatamente por agrupar competências do Estado, manifestando a vontade deste. Sendo assim, pode-se definir o conceito de “órgão público” como “unidades abstratas que sintetizam os vários círculos de atribuições do Estado”, conforme fez Mello⁹⁷.

⁹⁶ Cf. EC/19 de 1998.

⁹⁷ MELLO, 2015, p. 144. No mesmo sentido: “Ante a fixação dessas premissas, pode-se conceituar o órgão público como o compartimento na estrutura estatal a que são cometidas funções determinadas, sendo integrado

Vale agora apenas rememorar as lições de Kelsen⁹⁸ quanto à simultaneidade em que se criam o Estado e a ordem jurídica, não havendo a precedência de um sobre a outra; também por isso, não há precedência da vontade do Estado frente à vontade da pessoa física que a manifesta. Em suma, a vontade é única, não há duplicidade.

Pergunta-se: os órgãos do Estado, e especificamente as procuradorias municipais, podem ser justificadas pela teoria do mandato? Nesta, o fundamento para o procurador municipal defender seu respectivo município encontra-se num contrato de mandato, em que ele passa a ser representante do município, como se este fosse seu cliente. Vale consignar que investigação atual e específica sobre a advocacia pública já fez esta afirmação⁹⁹, configurando o Estado como cliente do procurador.

Ocorre que a teoria do mandato possui uma contradição interna, visto que, se a vontade do Estado é manifestada por seu representante, como este faria um contrato? Seria um contrato consigo mesmo? É patente a contradição.

Esta mesma contradição é encontrada na teoria da representação, porque nela dita representação não advém de contrato, mas sim de lei. Ora, mas a vontade da lei advém de onde, de quem? Mais uma vez se cai na contradição da existência de duas vontades a justificar o papel dos agentes estatais (vontade do Estado *versus* vontade do agente estatal), quando na verdade a vontade do agente deve ser a mesma do Estado, não se devendo falar em dupla vontade.

A teoria da representação ainda traz o inconveniente da injustificada incapacidade do Estado, pois este precisa de um representante legal que manifeste suas vontades. Pior, tal representante foi estabelecido por lei advinda deste próprio Estado incapaz. Enfim, mais uma vez é evidente a contradição.

Ambas as teorias tampouco explicam a responsabilidade do Estado no caso de excesso na atuação de seus agentes, uma vez que, tanto no mandato quanto na representação, as pessoas “representadas” não respondem pelas condutas desbordantes desta relação, enquanto no caso do Estado, ele responde pelo excesso de seus agentes.

Enfim, ante os inconvenientes das duas teorias, elas não se mostraram hábeis a identificar e muito menos a fundamentar a vontade estatal, pois a confundiram com as

por agentes que, quando as executam, manifestam a própria vontade do Estado” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 21. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 15).

⁹⁸ KELSEN, 1984, p. 385-386.

⁹⁹ “Em casos mais graves, depreende-se do corpo dos pareceres verdadeiras repreensões do advogado a representantes legais (gestores) de seu cliente (Estado) e até mesmo insinuações, sem o necessário suporte probatório, de que as referidas autoridades estariam agindo de má-fé e/ou incorrendo em ato ímprobo ou criminoso.” (MADUREIRA, Claudio. *Advocacia pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 354)

vontades de seus agentes; assim, ambas não obtiveram êxito em se firmar como motivo da relação entre os órgãos públicos e seus agentes. Sentiu-se a necessidade de uma teoria que justificasse a relação sob comento e este papel foi cumprido pela teoria do órgão, que embasa tal relação ao identificar na lei uma imputação à pessoa jurídica de direito público da manifestação da vontade estatal, colhida nos seus órgãos. Aqui não há duplicidade de vontade, mas apenas uma, sendo ela imputada pela lei à pessoa coletiva que deve manifestá-la por meio de seus órgãos e agentes.

Na busca da vontade estatal, não se deve distinguir a vontade do agente da vontade do órgão em que ele está lotado. É inquestionável que o agente, por ser pessoa física, possui vontade psicológica, individual; contudo, tal vontade não se identifica com a vontade do Estado. Conforme já visto, a vontade do Estado é colhida no ordenamento jurídico, ou seja, é uma vontade normativa, valendo mais uma vez lembrar que não existe Estado fora do ordenamento jurídico e este tampouco existe sem a figura do Estado. De acordo com Jorge Miranda, “Vontade funcional nunca pode deixar de ser vontade normativa: é a norma que converte a vontade psicológica em vontade do órgão, ou seja, em vontade do Estado.”¹⁰⁰

Assim como a relação entre Estado e ordenamento jurídico está imbricada, a relação entre órgãos e seus agentes também está. Não há que se falar em divisão entre órgãos e agentes quando se quer buscar a vontade estatal. Mais uma vez, vale recorrer às lições de Miranda:

Não é necessário distinguir, a respeito da natureza dos órgãos, entre os órgãos como instituições no âmbito da teoria da organização administrativa e como indivíduos no âmbito da teoria da atividade administrativa. Não são os indivíduos, sem mais, que praticam os atos administrativos ou os atos jurídico-constitucionais; nem são as instituições, sem os indivíduos. São os indivíduos enquadrados nas instituições ou as instituições necessariamente corporizadas através de indivíduos.¹⁰¹

A mistura dos órgãos¹⁰² e seus agentes na manifestação da vontade estatal dá a feição da vontade da pessoa coletiva de direito público; é correto dizer, portanto, que os órgãos estatais tornam presente o Estado, na medida em que integram o Estado, não estando fora dele. Na relação entre órgãos e a pessoa coletiva não há outorga de poderes desta àqueles, mas sim função de órgãos, como bem apontou Pontes de Miranda.¹⁰³

¹⁰⁰ MIRANDA, Jorge. Sobre órgãos do Estado. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 206, 1985. p. 12.

¹⁰¹ MIRANDA, 1985, p. 12.

¹⁰² A definição de órgão está umbilicalmente associada à definição de pessoa coletiva, abordando-a sob um aspecto pessoal. O conteúdo do conceito de órgão aqui trazido não se confunde com a definição biológica de órgão, pois aqui se restringe ao âmbito jurídico.

¹⁰³ MIRANDA, Pontes de. *Comentários ao Código de Processo Civil*. t. I: arts. 1º a 45. Rio de Janeiro: Forense, 1979. p. 391-397.

Importa ressaltar, neste passo, a diferença central entre a teoria do órgão e as outras duas já vistas (mandato e representação): na primeira, o órgão torna o Estado presente, isto é, a vontade manifestada é própria do órgão, não sendo uma terceira pessoa manifestando vontade em nome dele. Já nas outras duas teorias, terceiros representam a pessoa coletiva; assim, a vontade é cindida: não é a entidade que manifesta suas próprias vontades, mas uma terceira pessoa (agentes estatais/seus órgãos) que a representa. Para as teorias do mandato e da representação, os agentes são terceiros, vez que elas consideram a vontade psíquica destes, diferentemente da teoria do órgão.

Para qualquer das três teorias (mandato, representação e do órgão), o agente estatal que extrapolar suas funções, que agir fora dos ditames legais, enfim, que privilegiar seus próprios interesses aos do Estado deverá ser responsabilizado por isso, ou seja, terá responsabilidade pessoal¹⁰⁴ frente ao Estado.

A teoria do órgão baseia-se na questão funcional do procurador municipal em relação à respectiva procuradoria. Esta ligação entre ambos torna presente em juízo a figura do município, assim não há outorga de poderes deste para a procuradoria e muito menos para seus procuradores. Em suma, não há representação do Poder Público¹⁰⁵, mas sim função do órgão da procuradoria para tornar presente a vontade do município¹⁰⁶.

Juridicamente, o órgão público é parte integrante da pessoa coletiva: o Estado. Somente o Estado é pessoa, porque os atos de seus órgãos só devem ser-lhe imputados no final. Só os atos finais têm relevância na responsabilização do Estado¹⁰⁷, pois a eficácia interna (intraorgânica e interorgânica) só assume relevância que justifique sua personificação quando passa a ser externa, ou seja, quando passa a interferir na relação do Estado com outras pessoas.

No entanto, cabe uma ressalva quanto à relevância dos atos orgânicos no que diz respeito à relação entre órgãos, ou melhor dizendo, quando está em jogo a atribuição de cada um deles frente aos demais. Realmente, há casos em que a relação interorgânica assume

¹⁰⁴ MEIRELLES, 2013, p. 71.

¹⁰⁵ “Cumpre ter presente, neste ponto, tal como enfatizado por Pontes de Miranda [...], que os entes de direito público (os Municípios, no caso) têm, em seus Prefeitos ou Procuradores municipais – e sem prejuízo da eventual constituição de Advogado que os representem em juízo ou fora dele –, verdadeiros ‘presentantes’, pois, ‘onde há órgão, não há representação, nem procuração, nem mandato, nem qualquer outra outorga de poderes’.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AI 439613 SP. Relator: Min. Celso de Mello. *Diário da Justiça*, 11 jun. 2003. PP-00042)

¹⁰⁶ Infelizmente, o novo Código de Processo Civil (CPC) em 2015, no seu artigo 75 ainda insiste no erro de identificar a “representação” das pessoas políticas em juízo, desmerecendo ainda que somente advogados inscritos na OAB podem atuar em juízo tornando presente a vontade estatal. Ver: BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm>. Acesso em: 8 dez. 2017.

¹⁰⁷ MIRANDA, 1985, p. 14.

importância ímpar na dinâmica estatal, surgindo daí conflitos entre os órgãos no que toca às atribuições exclusivas de cada um deles.

Entende-se que as atribuições, as competências de um órgão superior são por ele decididas, não havendo, portanto, conflito com os órgãos subalternos. Todavia, quando não exista esta relação hierárquica no ambiente de específica atribuição, quem decidirá eventual conflito entre os órgãos? No ordenamento jurídico brasileiro, no mais das vezes, a solução de conflitos cabe ao Poder Judiciário.

Mesmo não tendo personalidade jurídica, os órgãos devem possuir meios de defender seus poderes funcionais; este mecanismo que nosso ordenamento conferiu aos órgãos, para que eles compareçam em juízo mesmo lhes faltando personalidade jurídica, chama-se “personalidade judiciária”, vez que nela os órgãos defendem estritamente seus poderes funcionais, ou seja, os deveres que lhes foram atribuídos pelo próprio ordenamento jurídico. Insista-se: os órgãos não defendem em juízo os atos finais do Estado, apenas suas próprias atribuições; por outro lado, também não há que se falar da defesa dos poderes funcionais pelos seus agentes, posto que a competência é do órgão, não do agente¹⁰⁸.

Com fundamento na teoria do órgão, Hely Lopes Meirelles classificou os órgãos do Estado brasileiro, sob o ponto de vista da posição estatal deles¹⁰⁹. Para o autor, os órgãos podem ser divididos em independentes, autônomos, superiores e subalternos. Os órgãos independentes têm a característica de se encontrarem na Constituição, sendo representativos dos Poderes do Estado. Na visão deste eminente jurista, são órgãos de cúpula do governo (chefia do Executivo, Legislativo e Judiciário), abarcando inclusive os membros do ministério público, da defensoria pública e do tribunal de contas. Já os órgãos autônomos não são representativos dos Poderes, estando abaixo dos órgãos independentes; têm por característica autonomia administrativa, financeira e técnica, mas sob as diretrizes dos órgãos de governo. Os órgãos superiores, por sua vez, possuem poder de direção restrito a sua competência

¹⁰⁸ “Para não deixar os órgãos desprovidos de mecanismo de defesa contra ofensa de seus direitos ou invasão de sua competência, doutrina e jurisprudência têm assentado a solução de admitir que o órgão seja considerado como parte no processo, defendendo direito próprio contra o órgão que entende ser responsável pela ofensa. Em outras palavras: cada órgão, embora desprovido de personalidade jurídica própria, estaria dotado de personalidade judiciária, sendo, portanto, capaz de, por si mesmo, postular e defender-se em juízo.” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Personalidade judiciária de órgãos públicos. *Revista da EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 19, 2002. p. 166).

Em sentido contrário: “Os órgãos não passam de simples partições internas da pessoa cuja intimidade estrutural integram, isto é, não têm personalidade jurídica. Por isto, as chamadas relações interorgânicas, isto é, entre os órgãos, são, na verdade, relações entre os agentes, enquanto titulares das respectivas competências, os quais, de resto – diga-se de passagem – , têm direito subjetivo ao exercício delas e dever jurídico de expressarem-nas e fazê-las valer, inclusive contra intromissões indevidas de outros órgãos” (MELLO, 2015, p. 144).

¹⁰⁹ MEIRELLES, 2013, p. 72-73.

específica e estão sujeitos ao controle hierárquico de uma chefia mais alta. Por fim, os órgãos subalternos têm basicamente atribuições de execução das decisões da cúpula.

A classificação elaborada por Meirelles com base na posição dos órgãos não satisfaz mais o rigor científico que dela se espera, como muito bem ponderou Carvalho Filho.

É conhecida a classificação de Hely Lopes Meirelles [...] em órgãos independentes, autônomos, superiores e subalternos. Deixamos, porém, de adotá-la neste trabalho porque nos parecem imprecisos os critérios distintivos entre as categorias, venia concessa ao grande administrativista.¹¹⁰

Mediante a classificação acima, Meirelles coloca a Advocacia Pública da União como órgão autônomo, pois nela identifica uma autonomia administrativa, financeira e técnica, sendo, contudo, restringida pelas diretrizes dos órgãos independentes de governo. Todavia, o citado autor coloca a advocacia pública dos estados e municípios como órgãos superiores, porque eles não possuem autonomia administrativa e financeira; e mais, identifica maior restrição à autonomia funcional desta esfera de advocacia pública em comparação com a da União. Ocorre que a falta de autonomia administrativa e financeira, bem como a restrição de autonomia funcional, enxergadas por Meirelles, não encontram respaldo constitucional; e mais, a Constituição dispõe em tópico à parte dos Poderes da República as procuraturas (funções essenciais à justiça), de sorte que contraria o princípio federativo qualquer intenção de diferenciar as advocacias públicas por esfera de atuação. Sendo assim, as procuradorias municipais, por força do princípio federativo, devem ter as mesmas atribuições de suas congêneres federais e estaduais.

Para Miranda¹¹¹, são elementos do órgão do Estado:

- instituição;
- competência, isto é, a parcela do Poder Público conferido a determinada instituição, para realizar suas atribuições;
- titular do cargo, ou seja, o agente estatal;
- cargo ou mandato, isto é, a vinculação do agente com o Estado.

Para o célebre constitucionalista português, os dois primeiros elementos têm matiz objetivo e os dois últimos, subjetivo; contudo, ele mesmo pondera que a ideia de titularidade e de cargo se conforma com a objetividade normativa, pois vêm das normas jurídicas as questões quanto a início e fim da titularidade dos cargos. Em suma, todos os elementos dos órgãos, como não poderia deixar de ser, têm raízes nas normas jurídicas, visto que não há

¹¹⁰ CARVALHO FILHO, 2009, p. 16, nota de rodapé.

¹¹¹ MIRANDA, 1985, p. 16.

Estado sem ordem jurídica, nem esta sem aquele. De todo modo, há que se sublinhar o matiz objetivo da competência que a liga diretamente ao órgão, como bem elucidou Miranda¹¹², e não ao agente, como fez crer Mello.

Num Estado de Direito, nos termos especificamente elucidados por Kelsen¹¹³, as competências constituem, dentre outras funções, limite ao Poder Público, sendo que tal limite somente se concretiza adotando-se, fundamentalmente, o princípio da legalidade em sentido amplo.

A competência do órgão deve ser extraída do texto constitucional, ainda que tal texto não seja expresso quanto ao conteúdo daquela, devendo ao menos ser implícito quanto a isso, de modo que, por uma interpretação sistemática da Lei Maior, possa-se confirmar a existência jurídica da competência¹¹⁴. A competência implícita, ademais, não serve para aumentar a influência de um órgão sobre o outro, mas sim para buscar o interesse público.

No Brasil, a Constituição estabelece que tanto a criação quanto a extinção de órgãos se dê mediante lei¹¹⁵, não sendo assim quanto à organização interna deles¹¹⁶, pois esta pode se dar por decreto do chefe do Executivo.

A procuradoria municipal é um órgão, tendo em vista que reúne todos os elementos conceituais, ou seja, é instituição com competências juridicamente definidas a serem vinculadas mediante a distribuição de cargos a determinados agentes estatais. Ela tem a atribuição de tornar o município presente judicialmente, sendo, portanto, um órgão da administração pública.

3.2.1 Procuradoria municipal

A instituição do órgão da procuradoria municipal deve ter origem em lei de iniciativa do prefeito municipal, ao passo que a previsão da advocacia pública municipal deve estar prevista na lei orgânica municipal, na medida em que nela devem estar contidos os assuntos importantes ao desenvolvimento do município, sempre em simetria com a Constituição Federal e a estadual.

A Carta da República não dispôs sobre a advocacia pública municipal e assim também a maioria das constituições estaduais. A pergunta que se formula a partir desta constatação é:

¹¹² “A competência analisa-se em poderes funcionais, não em direitos subjetivos. Os órgãos só existem no âmbito da pessoa coletiva e as pessoas que são titulares dos órgãos estão ao seu serviço, insista-se; nenhum interesse próprio delas pode aqui ser relevante; e assim tem de ser, até por maioria de razão, no Estado.” (MIRANDA, 1985, p. 18)

¹¹³ KELSEN, 1984, p. 385-386.

¹¹⁴ MIRANDA, 1985, p. 20.

¹¹⁵ BRASIL, 1988, art. 48, XI.

¹¹⁶ BRASIL, 1988, art. 84, VI.

tal omissão foi intencional? Claudio Madureira fez importante revelação, ao rememorar que no Diário da Assembleia Nacional Constituinte consta a discussão, na Comissão de Redação, sobre se a omissão era intencional ou não. Pois bem, o relator dessa comissão esclareceu que não se tratava de esquecimento: a omissão era intencional¹¹⁷.

A omissão do tratamento da advocacia pública municipal no texto da Constituição Federal, não obstante lá constar o tratamento das outras advocacias públicas, somente se justifica pela heterogeneidade dos municípios brasileiros. Realmente, em 1988 havia, e ainda hoje há, muitos municípios que mal conseguem manter seus serviços previstos constitucionalmente, não querendo a Constituição naquela época arrogar-se a grande responsabilidade de impor a todos os municípios a existência da advocacia pública.

Constituiu verdadeiro equívoco do constituinte nacional omitir-se sobre o tratamento da advocacia pública municipal, ante o relevante papel dela na defesa dos interesses municipais. Todavia, não obstante a referida omissão, não se pode privar apenas um dos entes federativos de exercer suas competências em âmbito judicial e também consultivo por meio de seus servidores públicos. Somente uma carreira de Estado, como é a Advocacia Pública, proporcionará o respeito aos interesses locais, defendendo-os judicial e extrajudicialmente dos outros interesses regionais e federais, preservando, assim, em última análise, o pacto federativo, conforme esclarecido por Cláudio Grande Júnior, citado por Madureira¹¹⁸.

A advocacia pública municipal deve estar prevista na lei orgânica do respectivo município ou mesmo em lei municipal, conferindo ao exercente do cargo a atribuição de tornar o município presente, judicial e extrajudicialmente, bem como a exclusividade na consultoria jurídica, tudo em simetria ao disposto no artigo 132 da Constituição.

Ainda que não exista a previsão da advocacia pública no âmbito de algum município por falta de previsão, quer na Constituição da República, quer na Constituição do respectivo estado e mesmo na sua própria lei orgânica, o artigo 37, inciso II, da Carta da República exige que a investidura em cargo da advocacia pública, ou seja, de procurador, seja por concurso público, e invariavelmente as Constituições dos estados e as leis orgânicas municipais¹¹⁹ seguem a mesma trilha.

¹¹⁷ MADUREIRA, 2015, p. 189.

¹¹⁸ GRANDE JÚNIOR *apud* MADUREIRA, 2015, p. 190.

¹¹⁹ Cf. artigo 80 da Lei Orgânica do Município de Guarulhos: “Art. 80. O provimento inicial dos cargos de carreira jurídica, especialmente de Procurador Municipal, dar-se-á exclusivamente por concurso público de provas, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as fases, obedecendo-se nas nomeações a ordem de classificação”. Disponível em: <http://www.guarulhos.sp.gov.br/sites/default/files/lei_organica/lom.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2017.

Neste passo, vale não confundir a advocacia pública municipal, própria dos procuradores municipais, com a instituição da procuradoria municipal, pois esta não deve estar prevista na lei orgânica, uma vez que isto feriria a independência das funções da República¹²⁰, enquanto aquela deve estar lá prevista.

3.2.1.1 Procuradoria é órgão do Poder Executivo?

A procuradoria municipal deve defender os interesses do município, não se restringindo à defesa do Poder Executivo, salvo se a lei orgânica municipal estabelecer tal restrição.

O texto constitucional possibilita que a lei orgânica municipal estabeleça restrição tanto à esfera de atuação da advocacia pública quanto aos assuntos que poderão ser por ela tratados, como bem fez a própria Constituição Federal, ao prever que a Advocacia-Geral da União atue restrita ao Poder Executivo, no que toca aos assuntos de assessoria e consultoria jurídica¹²¹.

Vale consignar que a Constituição do Estado de São Paulo¹²² previu a possibilidade de instituição da Procuradoria-Geral do Estado (artigo 98) e outra Procuradoria para Assembleia Legislativa (artigo 30); além do mais, a Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, em sua atuação consultiva e de assessoramento, está restrita ao Poder Executivo e suas autarquias (inciso II, do artigo 99); a Constituição do Estado de São Paulo também restringe a autonomia jurídica dos órgãos jurídicos de advocacia das universidades públicas em relação a matéria contenciosa (inciso I, artigo 99 cc artigo 101), na medida em que as vincula ao entendimento uniforme da Procuradoria-Geral do Estado.

Enfim, assim como as constituições estaduais e federal, a lei orgânica do município poderá dispor a respeito do exercício da advocacia pública, mas nunca poderá negar a existência desta, muito menos delegar suas competências a órgãos que não sejam de advocacia pública, na medida em que isto ofenderia a separação e a harmonia entre os

¹²⁰ “É vedado, nesses termos, ao constituinte estadual e ao constituinte municipal – editores, respectivamente, da Constituição Estadual e da Lei Orgânica Municipal – dispor sobre ‘criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração’ (alínea ‘a’ do inciso II, do § 1º do art. 61, CF de 1988), ou sobre ‘servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria’ (alínea ‘c’ do mesmo dispositivo), pois, sendo essas matérias de iniciativa privativa do chefe do Executivo, se fossem disciplinadas na Constituição Estadual ou na Lei Orgânica Municipal, a regra da iniciativa privativa seria desobedecida. O princípio da simetria, nesses termos, não é apenas um limite ao poder legiferante municipal, é também um limite ao poder constituinte municipal.” (MARTINS, 2015, p. 95)

¹²¹ BRASIL, 1988, art. 131.

¹²² SÃO PAULO (Estado). Constituição (1989). *Constituição estadual, de 05 de outubro de 1989*. São Paulo, 1989. Disponível em: <<http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/a2dc3f553380ee0f83256cfb00501463/46e2576658b1c52903256d63004f305a?OpenDocument>>. Acesso em: 8 dez. 2017.

Poderes, pelo fato de que nenhum deles pode ter o controle das funções essenciais à justiça¹²³. Em todas as esferas do Estado (federal, estadual e municipal), a advocacia pública atende aos Três Poderes e, também, ao ministério público, à defensoria pública, ao tribunal de contas, à administração pública indireta etc.

Percebe-se que a Constituição Federal não insere a advocacia pública dentro do Poder Executivo, mas sim como função essencial à justiça, levando a crer que a procuradoria municipal não é essencial ao Poder Executivo, mas sim ao cumprimento do Estado Democrático de Direito¹²⁴.

Há que ter clareza na distinção entre a advocacia pública (prevista constitucionalmente), de um lado, e seus específicos órgãos, de outro (Procuradoria da Fazenda Nacional, Advocacia-Geral da República, procuradoria-geral do estado, procuradoria da assembleia legislativa, procuradoria-geral do município, procuradoria da câmara de vereadores, procuradorias autárquicas etc.); tal distinção se faz na medida em que a advocacia pública é apenas o assunto, ou seja, a atribuição a ser distribuída constitucionalmente a seus específicos órgãos (advocacias e procuradorias públicas etc.).

A lei orgânica do município deve tratar da advocacia pública em diferentes órgãos, mas a criação destes depende de lei ordinária. Em âmbito municipal, a lei orgânica pode prever a atribuição (não a criação) de futuro órgão da advocacia pública para cuidar exclusivamente dos interesses da administração direta (prefeitura); outro para cuidar de específicas empresas públicas; outro, ainda, para cuidar dos interesses da câmara dos vereadores, e assim por diante. No entanto, a criação das respectivas procuradorias dependerá sempre de lei ordinária.

As possibilidades de criação de procuradorias por lei ordinária são diversas, desde que isto seja possibilitado pela respectiva lei orgânica municipal, sem esquecer que a criação específica depende de lei de iniciativa da autoridade competente, porque não cabe à lei orgânica criar nada, só estabelecer a possibilidade de tal criação.

Sob outro aspecto, a possibilidade de previsão de órgãos de advocacia pública pela lei orgânica se justifica no municipalismo crescente em nosso ordenamento, não na simetria com a esfera federal; conferir autonomia de ente federado ao município não pode ficar apenas na retórica positivista, devendo mesmo ser observado para melhor adequação da realidade municipal. Por exemplo, em uma pequena cidade paulista, não se justifica a possibilidade de

¹²³ Por isso se mostra flagrantemente inconstitucional o artigo 75 do CPC de 2015, que atribui ao prefeito a representação jurídica do município, vez que a advocacia pública é função essencial à justiça e, portanto, não se confunde com o Poder Executivo.

¹²⁴ MADUREIRA, 2015, p. 215.

criação de uma procuradoria apenas para a administração direta, outra para a indireta, outra, ainda, para as universidades etc.; isto se dá porque o interesse imediato desta hipotética localidade deve concentrar-se na defesa do Poder Público de modo concentrado e com custos reduzidos, diferentemente da realidade do Estado de São Paulo, já vista em parágrafo acima. Portanto, não há que se falar em simetria com o ente federal, nem em sua extensão com o ente estadual, mas sim privilegiar a autonomia de cada município.

A efetiva criação da procuradoria municipal por lei ordinária justifica-se, por sua vez, no interesse local¹²⁵, dado que este fomenta a democracia peculiar de cada território, trazendo à discussão os interesses específicos de determinado local. No exemplo dado acima, qual o interesse de determinado município estabelecer uma procuradoria para cuidar de assuntos da universidade, quando esta sequer exista naquela hipotética localidade? Com certeza, não há interesse em seguir os parâmetros federal ou estaduais na organização da advocacia pública municipal. Vale insistir em que a heterogeneidade das cidades brasileiras deve possibilitar ao povo que nelas vive a inserção de suas reais necessidades no ordenamento jurídico municipal.

Em suma, o modo de se organizar a advocacia pública no Brasil compete a cada ente político, não devendo, por isto, justificar-se na simetria com o governo federal, mas sim no federalismo e no municipalismo crescente em nosso Estado.

3.2.1.1.1 Dependência político-administrativa da procuradoria *versus* independência técnica

A dependência política dos órgãos da advocacia pública deve-se à impossibilidade de eleição de seu chefe por seus próprios pares; tal dependência é própria das procuraturas, ou seja, das funções essenciais à justiça. Basta verificar que o chefe do ministério público estadual ou federal, assim como o da Advocacia-Geral da União, são nomeados pelo chefe do Executivo¹²⁶. Isto também se dá na defensoria pública, por força das respectivas leis orgânicas¹²⁷. Por simetria constitucional, os órgãos de advocacia pública municipal também devem ter seus chefes nomeados pelo prefeito.

¹²⁵ BRASIL, 1988, art. 30, inciso I.

¹²⁶ BRASIL, 1988, art. 128, § 1º e art. 131, § 1º.

¹²⁷ Cf. Lei Complementar São Paulo, nº 988/2006, artigo 13º: “O Defensor Público-Geral do Estado será nomeado pelo Governador do Estado, dentre os integrantes do quadro ativo da carreira, indicados em lista tríplice, maiores de 35 (trinta e cinco) anos, que tenham ingressado na carreira há pelo menos 8 (oito) anos e estejam em efetivo exercício, sem interrupção, nos últimos 3 (três) anos que antecedam a data prevista para a realização das eleições.” Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2006/lei.complementar-988-09.01.2006.html>>. Acesso em: 8 dez. 2017.

Não há na lei maior, por seu turno, a previsão expressa sobre a independência administrativa dos órgãos de advocacia pública, por isso não se pode afirmar que tais órgãos devam necessariamente ter a gestão de seu pessoal administrativo, e também dos materiais lá utilizados. Porém, tampouco há um dispositivo constitucional negando tal independência, restando mesmo à autonomia municipal estabelecer ou não a independência da procuradoria municipal. De outra parte, não se pode negar a independência da procuradoria municipal na distribuição de seus próprios serviços, pois isto comprometeria a função de advocacia pública, ferindo, assim, a Lei Maior da República.

A falta de independência política e administrativa não impede a necessária e constitucional independência técnica da procuradoria municipal, não obstante tal carência atrapalhar o lícito funcionamento da advocacia pública.

É incontestável que o desempenho da atividade essencial à justiça pelos órgãos de advocacia pública (procuradorias) não se limita ao acompanhamento judicial das demandas em que figura o Poder Público. É muito mais que isto. Advogar o interesse público¹²⁸ exige clareza na aferição da correta e proba interpretação da lei. A procuradoria municipal não defende os interesses exclusivos de determinado governo, na medida em que ela é uma advocacia de Estado comprometida exclusivamente com o ordenamento jurídico.

A procuradoria municipal que seja restrita ao Poder Executivo por expressa disposição de sua lei orgânica e criada por lei específica também não pode subordinar-se tecnicamente ao chefe do Poder Executivo, visto sua localização topográfica na Constituição da República, vez que ela é essencial à justiça, não estando subordinada, conforme já visto, a qualquer dos Poderes da República. Função essencial à justiça deve ser independente de qualquer interesse casuístico e subjetivo, bem por isso a independência em sua atuação, ou seja, no exercício de sua competência de advogar o interesse público municipal. Enfim, a independência técnica da procuradoria, ainda que restrita à defesa do interesse da prefeitura, deve ser respeitada; juridicamente, a Constituição tratou da advocacia pública em capítulo à parte dos Poderes da República, indicando a necessária desvinculação técnica deles, atendendo dessa forma à justiça.

É possível que não exista lei dispondo sobre a gestão, pela própria procuradoria, de seu pessoal de apoio, de insumos etc. Para melhor atender aos reclamos de justiça, tal ausência não deveria existir, no entanto esta questão deve ficar a cargo da lei local, em clara observância do interesse local, pois a população de cada município deve decidir esta questão.

¹²⁸ Vide item 6.1 deste trabalho: “Independência da procuradoria para ajuizar a ação civil pública de improbidade administrativa”.

A independência técnica, tão comentada aqui, fortifica-se com a existência, expressa em lei, de uma independência político-administrativa. Haveria independência política num hipotético município onde sua lei orgânica previsse que o procurador-geral do município fosse eleito, definitivamente, e nomeado por seus pares. Haveria independência administrativa num hipotético município onde sua lei orgânica previsse a auto-organização e gestão de seu pessoal administrativo por parte do chefe da procuradoria. Entretanto, a ausência de independência político-administrativa não pode comprometer a independência técnica, considerando a localização topográfica da advocacia pública em nosso ordenamento constitucional.

Não por acaso, a Constituição dispôs sobre a advocacia pública, assim como fez com as outras procuraturas, em capítulo à parte dos poderes constituídos, pois a função acometida aos órgãos das procuraturas em geral e aos de advocacia pública em específico não se submete a qualquer dos poderes constituídos, sendo essenciais à justiça por expressa disposição constitucional.

3.2.1.2 Hierarquia no âmbito da procuradoria municipal

A hierarquia pode ser definida como a relação de coordenação e subordinação que deve existir no desempenho da função administrativa¹²⁹, de modo a impor ao subalterno o comando exercido por seu superior, no sentido de como realizar suas próprias funções, mediante ordens gerais (instruções) ou específicas (ordens de serviço). A hierarquia também justifica o poder de fiscalizar os subordinados no desempenho de suas funções, conforme aponta Mello¹³⁰; enfim, justifica o poder de controlá-los por diversas formas, que foram bem identificadas por Paulo Otero¹³¹.

Uma vez superada a questão da independência técnica dos órgãos de advocacia pública em relação à chefia do Executivo, bem como ao chefe de qualquer outro poder ou órgão que se apresente por meio dos advogados públicos, faz-se necessário questionar se tal

¹²⁹ Cf. “Hierarquia é a relação de subordinação existente entre os vários órgãos e agentes do Executivo, com a distribuição de funções e a gradação da autoridade de cada um” (MEIRELLES, 2014, p. 136); “Em consonância com o princípio da hierarquia, os órgãos da Administração Pública são estruturados de tal forma que se cria uma relação de coordenação e subordinação entre uns e outros, cada qual com atribuições definidas na lei” (DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. *Direito Administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 104); “Hierarquia pode ser definida como o vínculo de autoridade que une órgãos e agentes, através de escalões sucessivos, numa relação de autoridade, de superior a inferior, de hierarca e subalterno. Os poderes do hierarca conferem-lhe uma contínua e permanente autoridade sobre toda a atividade administrativa dos subordinados” (MELLO, 2015, p. 154).

¹³⁰ MELLO, 2015, p. 155.

¹³¹ OTERO, Paulo. *O conceito e o fundamento da hierarquia administrativa*. Coimbra: Coimbra, 1992.

independência também se apresenta entre os advogados públicos, incluindo nesta análise o chefe da respectiva procuradoria. Há que se questionar, ainda, se é possível conciliar a independência técnica com a hierarquia, tudo entre os próprios procuradores.

Inicialmente, não se pode esquecer de que os advogados públicos são, em primeiro lugar, advogados, e como tais são invioláveis por seus atos e manifestações no exercício da profissão. Esta inviolabilidade constitui expressa garantia constitucional¹³² a qualquer advogado, devendo o estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a um só tempo, respeitá-la e estabelecer outras garantias que se coadunem com o exercício deste mister ímpar à indispensável administração da justiça.

Contudo, deve-se ponderar que, além de serem advogados, os advogados públicos também são agentes públicos, e neste cenário eles devem observar o princípio da legalidade, que limita e fundamenta toda a administração pública.

Conforme visto acima, a procuradoria municipal, enquanto órgão de advocacia pública, possui independência técnica, por conta de sua própria localização topográfica na Constituição Federal. Já o procurador municipal possui independência técnica, a começar pela sua condição de advogado, nos moldes do artigo 133 da CF, pois não há como advogar de modo legal e legítimo se o profissional sofrer interferências externas e alheias ao interesse público; só uma advocacia independente preserva o devido processo legal e se mostra indispensável à administração da justiça.

Pela razão imediatamente acima, a OAB baixou a Resolução nº 02/2015¹³³, aprovando o código de ética e disciplina da advocacia, incluindo nela os advogados públicos. Abarcando os advogados públicos, tal resolução se ateve ao texto da CF, garantindo a independência técnica aos profissionais da carreira da Advocacia Pública em seu artigo 8º; estes deverão atuar com liberdade e independência técnica, segundo impõe o artigo 4º da referida resolução, que os proíbe de contrariar seus próprios entendimentos para satisfazer os de outrem. Vale ressaltar, ainda, que tal código abarca expressamente a advocacia pública em capítulo que lhe é específico (artigo 8º), dispondo expressamente como devem atuar eticamente os chefes destes órgãos públicos. Assim, qualquer advogado deve observar o Estatuto da OAB e o advogado público não é exceção; conforme foi visto, as regras da advocacia no Brasil preveem a necessária independência técnica do causídico, incluindo nisso o advogado público.

¹³² BRASIL, 1988, art. 133.

¹³³ ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Conselho Federal. *Resolução nº 02/2015*. Aprova o Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/arquivos/resolucao-n-022015-ced-2030601765.pdf>>. Acesso em: 8 dez. 2017.

De outra parte, qualquer servidor público deve submeter-se aos respectivos estatutos funcionais e com o advogado público isto também não é diferente, desde que tal estatuto não viole o princípio da legalidade em atender ao interesse público municipal de forma independente e autônoma, como deve ser o exercício da advocacia. O procurador municipal deve obedecer ao que está disposto em seu estatuto funcional e lá, certamente, a hierarquia estará presente como princípio informador das regras estatutárias.

Como conciliar, então, a independência técnica conferida a todo advogado com a hierarquia observada pelos agentes públicos, incluindo nisso o advogado público? Os campos de aplicação da independência técnica e da hierarquia são diversos. A hierarquia entre procuradores municipais é limitada ao campo funcional e administrativo, estabelecida pela lei local; ela é fruto do interesse local de cada um dos municípios e deve ser restrita à organização administrativa e até mesmo funcional de cada um deles. Já a independência técnica advém do comando constitucional (artigo 133) que traz a inviolabilidade da advocacia, sendo tal assunto nacional tratado pelo Estatuto da OAB¹³⁴, por força do artigo 22, inciso XVI, da CF e, assim, diretamente ligado à profissão de advogado. Portanto, a função de advogado prevista na lei local não deve confundir-se com a profissão de advogado prevista no mencionado Estatuto da OAB; na função há hierarquia, na profissão, não.

A procuradoria municipal não dispõe do interesse posto em juízo, uma vez que o interesse público somente é disposto por lei específica para tanto. Por conta disso, não é dado aos entes públicos transacionarem acerca de direitos discutidos judicialmente, salvo se a lei assim permitir em questões meramente patrimoniais, cabendo ao gestor público concordar com a transação.

Não se deve confundir a hipótese de transação do direito posto em juízo com a disposição técnica acerca deste direito, na medida em que somente a advocacia pública tem competência para aferir as possibilidades jurídicas da causa, descabendo ao gestor imiscuir-se nesta seara. Exemplificando: há que distinguir a hipótese da transação de parcelas devidas pelo município, visto que sua disposição compete ao prefeito, daquela hipótese da viabilidade de êxito recursal, ou seja, se é vantajoso ou não recorrer de determinada demanda, pois esta hipótese é de competência da procuradoria. Ambos os exemplos também não se confundem com a técnica recursal, ou seja, quanto ao adequado recurso cabível, pois esta é de competência do procurador municipal, vez que imbricada com a profissão da advocacia, não

¹³⁴ BRASIL. *Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994*. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB. Brasília, DF, 1994. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/content/pdf/legislacaoab/lei-8906-94-site.pdf>>. Acesso em: 8 dez. 2017.

com a função pública de procurador. Em suma, o direito posto em juízo constitui-se em didático exemplo para se explicarem os limites entre a gestão, a independência técnica da procuradoria e, por fim, a independência profissional do procurador municipal.

A viabilidade recursal, não o seu cabimento, exige que a lei local estabeleça o órgão dentro da procuradoria competente para autorizar a não interposição de recurso, mas, uma vez decidido por recorrer, o recurso cabível é de competência exclusiva do advogado oficiante, ou seja, do procurador oficiante, uma vez que a técnica utilizada na defesa do interesse posto em juízo é própria da profissão de advogado, devendo qualquer advogado público ter total independência nesta seara. Exemplificando: o procurador municipal deve colher da legislação local a possibilidade ou não de recorrer a instância superior judicial, mas deve ter total independência na aferição de qual recurso deva interpor.

A independência profissional do procurador municipal não obsta que a lei local estabeleça que deva vigorar, em última análise em âmbito municipal, o entendimento do procurador-geral do município, pois isto não traduz afronta ao entendimento do procurador oficiante no caso, mas tão só que seu entendimento pode não prevalecer frente ao entendimento do procurador-geral ou mesmo da procuradoria, por meio de conselho de procuradores ou órgão similar. A lei local, portanto, pode estabelecer a prevalência de entendimento e indicar qual o órgão cabível dentro da procuradoria para firmar tal entendimento, mas não pode impor isto ao procurador oficiante, tendo em vista que, por um lado, ele é inviolável em seus atos e manifestações e, por outro, ele deve atender ao princípio da legalidade que rechaça comandos hierárquicos na advocacia. Neste ponto encontra-se a zona limítrofe e de certa penumbra entre a função e a profissão de advogado, demandando a análise do caso concreto para melhor dirimi-la.

A prevalência de entendimento firmado pela procuradoria deve decorrer de sua lei orgânica, dando base legal para o procurador oficiante atuar, tornando presente o entendimento da procuradoria. Não se pode esquecer de que o procurador do município não representa a entidade municipal, mas sim a torna presente em juízo, segundo a vontade manifestada pelo ordenamento jurídico. O entendimento firmado pela procuradoria nada mais é que a revelação da vontade do órgão responsável pela defesa jurídica dos interesses do ente municipal, ou seja, é a revelação do interesse público municipal. Não se mostra necessário, portanto, utilizar a analogia entre a prevalência dos entendimentos da procuradoria e o que

consta do artigo 28 do Código de Processo Penal (CPP)¹³⁵ (ao tratar do Ministério Público), para chegar à conclusão de que o procurador atua como *longa manus* da procuradoria, conforme ocorre com o promotor, que atua como *longa manus* do procurador-geral de Justiça, conforme Madureira¹³⁶.

Mais uma vez, vale chamar a atenção para o rigor científico que rege a teoria do órgão, pois elucida como o agente estatal (procurador municipal) deve proceder em seu ofício de defender os interesses do município sem que para isto desrespeite qualquer mandamento jurídico, inclusive o Estatuto da OAB; ao contrário, ele deve respeitar o princípio da legalidade em sentido amplo, vez que não há vontade estatal fora do ordenamento jurídico.

No âmbito profissional, não há, portanto, hierarquia entre os procuradores, incluindo nisso o chefe geral da procuradoria, sempre no que tange ao exercício da advocacia, ou seja, à função de bem defender o ente estatal; “a hierarquia é estranha à instituição da advocacia”, conforme expôs Madureira¹³⁷ ao citar Diogo de Figueiredo Moreira Neto, mas isto não afasta a necessária hierarquia que deva existir no âmbito administrativo e funcional.

Vale insistir em que o Estatuto da OAB não pode tratar das questões sobre a função pública tais como organização da instituição estatal, carreira do procurador municipal, forma de investidura, direitos e deveres que lhe são específicos, infrações disciplinares específicas¹³⁸, pois a lei local deve encarregar-se dessas questões. De outra parte, a lei local de cada município não pode adentrar matéria própria da advocacia, tal como punição por descumprimento ético não relacionada à carreira de procurador municipal, mas sim ao próprio exercício da advocacia.

Não por acaso, a hierarquia é estudada por Mello¹³⁹ ao tratar da concentração e da desconcentração administrativa, pois neste ambiente a administração pública é estudada com o objetivo de melhorar sua organização, com a análise da melhor forma de se desenvolver a atividade administrativa, de maneira concentrada ou não. Enfim, é neste cenário que se estuda o exercício efetivo da competência.

¹³⁵ BRASIL. *Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941*. Código de Processo Penal. Rio de Janeiro, 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm>. Acesso em: 8 dez. 2017.

¹³⁶ MADUREIRA, 2015, p. 247.

¹³⁷ MADUREIRA, 2015, p. 219.

¹³⁸ LÔBO, Paulo. *Comentários ao Estatuto da Advocacia e da OAB*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 50.

¹³⁹ MELLO, 2015, p. 154-155.

O princípio hierárquico só se faz presente na função administrativa, na medida em que não se pode falar em coordenação e subordinação nas funções legislativas, judiciárias e mesmo nas funções essenciais à justiça¹⁴⁰, como é o caso da advocacia.

Nesta etapa da investigação sobre hierarquia administrativa, convém distinguir a classificação dos órgãos sob os critérios estruturais já desenvolvidos, entre outros, por Meirelles, da classificação dos órgãos sob o critério exclusivamente hierárquico, inserto e explicitado por Otero¹⁴¹.

Por força da independência política, não há que se falar de hierarquia entre pessoas políticas diversas; sendo assim é patente, por exemplo, que o estado da Federação não é hierarquicamente superior ou inferior ao município desta mesma Federação, pois constituem esferas políticas diversas, são pessoas diversas, não havendo união hierárquica entre elas.

A hierarquia administrativa é própria do trato interno da administração, mas nem sempre será possível lá encontrá-la. Não é em toda relação interna entre órgãos que se encontra a hierarquia administrativa, há órgãos detentores de atribuições independentes. Por esta razão, ainda que eles estejam estruturados na mesma pessoa política, não haverá hierarquia entre eles, como é o caso dos órgãos da advocacia pública em relação à chefia do poder por ela assistido¹⁴².

Do ponto de vista da hierarquia, é possível distinguir os órgãos independentes daqueles que não o são, na medida em que nos independentes não há a ideia de hierarquia, pelo simples fato de não existir entre os agentes que neles atuam a relação de superior e subalterno no trato específico de suas atribuições, mas pode existir nas questões administrativas, assim como pode haver atribuições que se sobrepõem a outras, conforme será visto no próximo item. Portanto, dentro da procuradoria municipal pode existir hierarquia no que tange a matéria administrativa e mesmo da organização funcional, mas nunca no tocante à técnica profissional a ser empregada pelo procurador.

O princípio da legalidade condiciona a hierarquia, ou seja, o fator que passa a conformar a relação de coordenação e subordinação, de superior e subalterno, é o direito. Otero¹⁴³ explica que, num Estado mínimo, as atividades internas da administração não tocam ao administrado, não interferem na relação com particular, ou seja, na relação externa à administração pública, sendo que neste ambiente o princípio da legalidade só limita a

¹⁴⁰ MOREIRA NETO, 2014, p. 113.

¹⁴¹ OTERO, 1992.

¹⁴² MOREIRA NETO, 2014, p. 113.

¹⁴³ OTERO, 1992.

hierarquia ao espaço interno da entidade estatal, ao contrário de um Estado social, em que as funções administrativas se agigantam.

A demanda social impulsionou a modificação do conceito acerca da definição do princípio da legalidade, na medida em que ele passou de mero limite (Estado liberal) para verdadeiro fundamento (Estado social) da hierarquia administrativa. Não há que falar em oposição entre o princípio da hierarquia e o princípio da legalidade em sentido amplo, mas sim da harmonização de ambos. “O direito da organização administrativa apresenta uma influência decisiva na esfera jurídica dos cidadãos, funcionando como elemento de reforço das suas garantias.”¹⁴⁴

A administração pública é, hoje, fundamentada no princípio da legalidade, não havendo mais espaços para o hierarca atuar ao arrepio da legislação, valendo dizer que esta está cada vez mais ocupando os espaços da organização administrativa, restringindo cada vez mais a discricionariedade administrativa. Sendo assim, até mesmo em sede da função administrativa, onde a hierarquia se faz presente, eventuais arbitrariedades do chefe do Executivo não podem ser justificadas pelo poder hierárquico, pois estão cada vez mais sendo sindicadas pelo Poder Judiciário; enfim, num Estado preocupado com os direitos sociais, sua subordinação à lei deve ser a mais ampla possível, pois ela será seu fundamento.

Não se nega a existência de discricionariedade administrativa no uso da hierarquia, desde que fundamentada no princípio da legalidade, como bem explicou Otero¹⁴⁵ ao expor que não há espaços de atuação administrativa à margem da lei; contudo, o professor lusitano indica a existência de legislação especial autorizadora dos atos administrativos contrários à lei geral¹⁴⁶, mas legislação deste jaez não existe no Brasil, devendo o hierarca brasileiro ater-se aos comandos legais, ainda que não expressos, conforme nos dá conta Oswaldo Aranha Bandeira de Mello.¹⁴⁷

O princípio da legalidade pode atuar para extirpar até mesmo a relação de hierarquia entre o agente superior e seu subalterno, ou seja, aquela relação pessoal obrigatória intercorrente entre agentes públicos, como acontece, por exemplo, quando dois procuradores de escalões diversos exercitam suas funções, dado que em tais casos a lei municipal pode dispor, expressamente, que a competência acerca de determinada matéria é do agente inferior, excluindo, assim, o superior de qualquer diligência (delegação,

¹⁴⁴ OTERO, 1992, p. 90.

¹⁴⁵ OTERO, 1992, p. 95.

¹⁴⁶ Artigo 112, nº 5, Constituição Portuguesa.

¹⁴⁷ MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios gerais de Direito Administrativo*. v. II. Rio de Janeiro: Forense, 1974. p. 135.

avocação etc.) sobre a matéria indicada na lei, como bem apontou Sílvio Luis Ferreira da Rocha¹⁴⁸. Dessa forma, hipoteticamente, se houver lei dispondo que a competência exclusiva para a promoção da AIA cabe a um órgão da procuradoria, de acordo com as regras de distribuição, não caberá ao procurador-geral nem a qualquer outro órgão promover a citada ação, sobretudo porque neste exemplo haverá a incidência do princípio do procurador natural, que será objeto de estudo no item 3.3.3.1.2, devendo tal princípio ser respeitado.

Além da razão acima exposta, não há relação hierárquica de coordenação e subordinação na condução de ação de improbidade administrativa por parte de um procurador em relação ao procurador-chefe, pois aquele deve ser inviolável em seus atos e manifestações, devendo este respeitar isso, sob pena de sofrer punição advinda da OAB. No entanto, é possível falar em hierarquia no que tange à concessão ou não de férias ao mesmo hipotético procurador, vez que aqui as férias poderão ser suprimidas a bem do serviço público por ordem do procurador-chefe.

3.2.1.2.1 Posições jurídicas conflitantes dentro da própria procuradoria

Não há que se falar de conflitos acerca de posições jurídico-funcionais dentro da procuradoria. A ausência deles deve-se à necessária promoção de uniformização dos posicionamentos jurídicos firmados pela advocacia pública.

Os posicionamentos uniformizados espelham o entendimento da procuradoria, não de alguns ou mesmo todos os seus procuradores. A uniformização de posicionamento jurídico está afeta à instituição, não aos titulares de cargos.

O procurador-geral do município deve atuar diretamente nos casos de posição uniforme da procuradoria, evitando com isto qualquer interferência na independência profissional de qualquer procurador, enquanto advogado. A imposição para que determinado procurador atue conforme o entendimento uniformizado da procuradoria pode acarretar a seu chefe maior a responsabilização nos termos do estatuto da OAB. Aqui a zona de penumbra entre a função e a profissão se mostra mais presente.

¹⁴⁸ ROCHA, Sílvio Luis Ferreira da. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 115.

3.3 Prefeito e agentes públicos

Tanto o prefeito quanto os profissionais que desempenham função no município podem ser categorizáveis como agentes estatais, pois desenvolvem um múnus público que os vincula de alguma forma à administração pública.

3.3.1 *Classificação dos agentes públicos no Direito brasileiro*

A legislação brasileira traz vários conceitos e definições à expressão “agente público”, basta verificar o que a lei sobre mandado de segurança¹⁴⁹ estabelece como “autoridade” coatora, valendo conferir ainda especial destaque ao disposto no Código Penal (CP)¹⁵⁰ acerca da definição de “funcionário público” como sendo a pessoa física que pratica a atividade típica de administração pública, ainda que não tenha vínculo jurídico direto com ela, mas com outra pessoa jurídica por ela contratada para o desempenho de mister público. Assim como nas legislações citadas, na LIA o agente público que a pratica também tem como principal característica o desempenho de atividade pública, não importando o modelo de vínculo que entretenha com a administração nem a existência ou não de remuneração pelo serviço prestado.

Importa perceber que a lei sobre mandado de segurança relaciona a autoridade que pratica o ato com a função pública de sua competência, em razão de seu próprio mister, qual seja coibir atos estatais contrários à lei. Ora, o intuito do *writ* é exatamente proteger o administrado contra os arbítrios do agente da administração, por isso se mostra coerente relacionar o sujeito ativo com sua conduta.

O CP, por sua vez, objetiva proteger a administração pública em geral, mediante os dispositivos capitulados no Título XI, bem por isso, o conceito de agente público ou, nos termos do código, “funcionário público”, enfim, de sujeito ativo dos delitos contra a administração pública, é relacionado com o exercício de atividade típica de administração pública. Oliveira esclarece que o significado de agente público varia de acordo com o campo normativo de responsabilidade em que ele está inserido¹⁵¹.

¹⁴⁹ BRASIL. *Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009*. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm>. Acesso em: 8 dez. 2017. Art. 1º, § 1º.

¹⁵⁰ BRASIL. *Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Código penal. Rio de Janeiro, 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 8 dez. 2017. Art. 327, *caput* e § 1º.

¹⁵¹ “Cumpre, entretanto, perceber que um mesmo conceito – agente público – pode cumprir funcionalidade distinta, dependendo do campo normativo da responsabilidade.” (OLIVEIRA, 2009, p. 21)

A doutrina arrisca a estipular conceitos sobre o significado da expressão “agente público”¹⁵², ora de modo restritivo às pessoas que se vinculam com a administração direta e indireta, ora sob o foco da manifestação estatal, não importando o vínculo entre os sujeitos.

A maioria da doutrina, conforme visto, concorda em que toda pessoa física – não importando o regime (estatutário ou contratual) e até mesmo a recepção ou não de remuneração – que desempenhe uma atividade estatal deve ser denominada “agente público”.

Aduz Oliveira¹⁵³ que a definição adotada pela maioria da doutrina fundamenta-se na própria Constituição da República – art. 37, § 6º –, na medida em que tal dispositivo prevê a responsabilidade do Estado por ato de qualquer desses agentes, bastando que eles desempenhem uma atividade estatal; a partir do mencionado dispositivo, ele também expõe as espécies de “agente público”.

A diferença na definição de agente público para efeitos penais ou de improbidade administrativa não reside nele em si, mas nas entidades que cada uma destas legislações protege, considerando a maior amplitude de proteção aos sujeitos passivos operada pela LIA¹⁵⁴, visto que ela protege uma gama maior de pessoas quando comparada com a esfera penal (artigo 327, CP).

As espécies de agente público são estudadas pela doutrina, conforme se verifica abaixo; todavia, deverão ser compatibilizadas com o conceito constitucional e legal destas espécies para fins de improbidade administrativa.

O gênero “agente público” possui as seguintes espécies:

- agentes políticos;
- servidores estatais;
- particulares em colaboração com o Estado.

3.3.2 *Agente político*

A doutrina¹⁵⁵ e a jurisprudência¹⁵⁶ controvertem sobre a abrangência desta espécie de agente público. Meirelles engloba na mesma espécie de “agente político” figuras absolutamente

¹⁵² “[...] agente público é toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta” (DI PIETRO, 2015, p. 654); “quem quer que desempenhe funções estatais, enquanto as exercita, é um agente público” (DE MELLO, 2014, p. 251); “Agente Públicos – São todas as pessoas físicas incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal” (MEIRELLES, 2014, p. 77).

¹⁵³ OLIVEIRA, 2009.

¹⁵⁴ BRASIL, 1992, art. 1º e § único.

¹⁵⁵ DI PIETRO, 2015, p. 654.

distintas, tais como chefes do Executivo e seus auxiliares diretos, senadores e magistrados, tendo como critério o fato de a atribuição destes agentes advir diretamente da Constituição, de modo a desempenhá-las com independência funcional:

Os agentes políticos constituem, na realidade, categoria própria de agente público [...] Todos os cargos vitalícios são ocupados por agentes políticos porém estes também ocupam cargos em comissão, como os Ministros de Estado. Normalmente deverão ser regidos pelo regime estatutário, contudo alguns estão obrigatoriamente submetidos a um regime estatutário de natureza peculiar, a exemplo da Magistratura e do Ministério Público.¹⁵⁷

Para Mello, o conceito de “agente político” restringe-se aos formadores da política do Estado, ligado ao seu governo, não simplesmente à sua administração. Para este autor, o critério de classificação relaciona-se ao fato de que tais agentes desenvolvem a direção superior do país, englobando, assim, apenas os chefes do Poder Executivo e seus auxiliares diretos, bem como os parlamentares, tendo em vista que eles formam a “vontade” superior do Estado.

Agentes políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do país [...] constituem nos formadores da vontade superior do Estado [...] São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes de Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e os Vereadores.¹⁵⁸

A principal utilidade desta classificação consiste em ressaltar o vínculo que tais agentes têm com o Estado, não meramente profissional, mas de natureza política, aumentando sua responsabilidade em relação aos cidadãos e com o trato probo na administração pública.

Sob o fundamento de que os agentes políticos gerenciam a máquina pública, Calil Simão¹⁵⁹ conclui no sentido exatamente oposto ao acima relatado, ao sustentar que a atribuição de gerenciar a máquina pública deve livrar seu agente da responsabilidade por atos de improbidade administrativa, pois tal responsabilidade fomentaria a omissão desses agentes políticos em dirigir o Estado: de governante, o prefeito passaria a ser governado. Sob a ótica deste renomado autor, por medo, os agentes políticos não atuariam, não administrariam, não cumpriam seus mandatos, pois sempre estariam sob a “espada de Dâmocles”. Sendo assim, os chefes do Executivo (logo, incluindo a figura do prefeito) não devem ser abarcados pela Lei nº 8.429/1992, mas tão só pelos crimes de responsabilidade¹⁶⁰.

¹⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. *Recurso extraordinário nº 228.977/SP*. Relator: Min. Neri da Silveira. Diário da Justiça, Brasília, DF, 12 abr. 1992.

¹⁵⁷ MEIRELLES, 2014, p. 506

¹⁵⁸ MELLO, 2015, p. 254.

¹⁵⁹ SIMÃO, 2017.

¹⁶⁰ BRASIL, 1950, 1967, 1983.

Não se confere razão ao entendimento de Simão, pois ele parte da equivocada premissa de que o chefe do Executivo é uma autoridade suprema em âmbito municipal¹⁶¹, mas o agente político do alto escalão, especificamente o chefe do Poder Executivo, não governa o patrimônio público como se dele fosse; tal Poder é apenas mais um órgão a desempenhar as finalidades estatais, de modo harmonioso com os outros Poderes.

Para o independente desempenho das funções políticas, seu agente deve ter a garantia de que seu cargo resistirá a pressões igualmente políticas; com este mister se fez necessário o estabelecimento, pela Constituição, de verdadeiras prerrogativas ao cargo de agente político, resguardando, deste modo, a pessoa que o desempenha das aludidas pressões e possibilitando a harmonia entre os Poderes.

Em se tratando de agentes políticos, deve-se ressaltar que as prerrogativas conferidas, por exemplo, aos cargos parlamentares são úteis à independência do próprio parlamento¹⁶².

Alguns agentes políticos gozam de prerrogativas especiais e constitucionais que protegem seus mandatos, no entanto tais prerrogativas não se confundem com a negativa de aplicação da Lei nº 8.429/1992. A análise das prerrogativas especiais aos agentes políticos deve iniciar-se pela proteção constitucional de seus mandatos, conforme estabelecido na CF, em seus artigos: 27, § 1º; 29, inciso X; 52, incisos I e II; 53, *caput*; e 86.

No que tange ao prefeito municipal, a única prerrogativa conferida a seu cargo é a de ele ser julgado pelo tribunal de Justiça do estado que contém seu município. Positivamente, a Constituição Federal estabelece, no artigo 29, inciso X, que o prefeito será julgado pelo respectivo tribunal de Justiça, embora não esclareça por quais ilícitos ele será aí julgado. Todavia, a jurisprudência já assentou que o tribunal de Justiça é o foro competente para as ações penais da justiça comum estadual, sendo as outras infrações de competência de justiça especializada: “A competência do tribunal de justiça para julgar prefeitos restringe-se aos crimes de competência da justiça comum estadual; nos demais casos, a competência originária caberá ao respectivo tribunal de segundo grau”.¹⁶³

Dessume-se da orientação da Suprema Corte que somente em infrações penais se deve falar na prerrogativa do prefeito ser julgado, originariamente, em segunda instância. Para ações que não tenham natureza processual penal, mas sim processual difusa – como bem se viu ser o caso das ações por improbidade administrativa –, a competência para julgamento do

¹⁶¹ No mesmo sentido de Simão está MEIRELLES, 2013, p. 737.

¹⁶² MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 415.

¹⁶³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula 702*. Aprovada em Sessão Plenária de 24 set. 2003. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumula/anexo/Enunciados_Sumulas_STF_1_a_736_Completo.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2017.

prefeito é do juízo de primeiro grau. Vale recordar que a Lei Federal nº 10.628/2002, que previa foro por prerrogativa de função em sede de responsabilização por atos de improbidade administrativa, foi declarada inconstitucional pelo STF¹⁶⁴.

Há discussão sobre a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa também abarcar o agente político¹⁶⁵. Os que a refutam baseiam-se na “estrita” responsabilização, por exemplo, do prefeito pelo Decreto-Lei nº 201/67¹⁶⁶. Ocorre que mesmo quem sustenta este entendimento reconhece que o prefeito é responsabilizado pelas esferas penal e cível. Há verdadeira confusão entre as instâncias ao se defender a não aplicação da Lei nº 8.429/1992 com o fundamento de que já existe a responsabilização política; conforme visto no capítulo anterior, as esferas não se confundem, sendo a responsabilização nos termos da Lei nº 8.429/1992 de absoluto rigor e inconfundível com a instância política.

Quanto à abrangência de aplicação das penas, a doutrina¹⁶⁷ e a jurisprudência¹⁶⁸ não são uníssonas quanto à possibilidade da pena de perda do cargo do agente político advir do processo de improbidade administrativa. No entanto, a isonomia informadora do nosso ordenamento jurídico não permite que se trate desigualmente agentes ímprobos, na medida em

¹⁶⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação direta de inconstitucionalidade nº 2797/DF e nº 2860/DF. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Decisão: 15 set. 2005. *Informativo STF*, Brasília, DF, n. 401, set. 2005.

¹⁶⁵ “Excluir algumas autoridades apenas pelo fato de elas ocuparem cargos do alto escalão governamental infringe drasticamente o princípio da isonomia, previsto no art. 5º, *caput*, da própria Constituição Federal. Não há qualquer fundamento razoável que exclua o Presidente da República e outras autoridades do espectro da Lei de Improbidade Administrativa.” (MARQUES, 2010, p. 63)

Em sentido contrário: “Desse modo, ao Chefe do Executivo e ao primeiro escalão de governo, não lhes alcançam as responsabilidades previstas no Estatuto dos Funcionários Públicos ou sanções disciplinares decorrentes da hierarquia, nem mesmo quando as oriundas da competência do Congresso Nacional, ou as estabelecidas pela Lei nº 8.429/92” (SIMÃO, 2017, p. 672).

¹⁶⁶ BRASIL, 1967.

¹⁶⁷ “No entanto, partindo da ideia de que os dispositivos da constituição têm que ser interpretados de forma harmoniosa, sistemática, de modo que não leve a conclusões contraditórias, é necessário deixar de lado a interpretação puramente literal. O legislador constituinte certamente teve por objetivo impedir que os crimes praticados por autoridades de tão alto nível, podendo levar à perda do cargo, fossem julgados por autoridade outra que não o STF (para os crimes comuns) e o Senado Federal (para os crimes de responsabilidade). Não teria sentido que essa mesma pena de perda do cargo, em caso de improbidade que não caracterize crime, pudesse resultar em perda do cargo imposta por outra autoridade de nível inferior. Seria absurdo que o crime de responsabilidade (que constitui ilícito mais grave) tivesse competência privilegiada para julgamento e aplicação da pena de perda do cargo, e o ato de improbidade (que pode ser ilícito menos grave, porque nem sempre constitui crime) pudesse resultar também em perda do cargo imposta por outro órgão que não o Senado Federal.” (DI PIETRO, 2015, p. 983-984)

Em sentido contrário: “A previsão constitucional da existência de mecanismos de responsabilização político-administrativa, consistentes em perda de mandato pela realização, por exemplo, de condutas definidas como “crimes de responsabilidade” ou pela prática, em outra hipótese, de ações ou omissões caracterizadoras de ofensa ao decoro parlamentar, também não serve de obstáculo para afastar a incidência das sanções por improbidade administrativa em face de ocupantes de mandatos eletivos, sejam do Poder Executivo sejam do Legislativo” (DECOMAIN, 2014, p. 38).

¹⁶⁸ Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Reclamação 2138/DF. Relator original: Min. Nelson Jobim. Relator para o acórdão: Min. Gilmar Mendes. Julgado 13 jun. 2007. *Informativo STF*, Brasília, DF, n. 471, 20 jun. 2007.

Em sentido contrário: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. Agravo Regimental em Ação Cautelar Inominada nº 3.585/RS. v.u. Relator: Min. Celso de Mello. *Diário da Justiça Eletrônico*, 28 out. 2014.

que isto contraria a própria República. Não se mostra proporcional a medida de se livrar das penas de improbidade o agente ímprobo somente por ter alto cargo no escalão do Estado, visto que a Constituição não o eximiu expressamente desta responsabilidade.

A Constituição objetivou fim legítimo¹⁶⁹ ao exigir a perda da função a todo agente que cometer atos de improbidade administrativa, não havendo qualquer distinção entre os de alto ou baixo escalão. Vale dizer que a Carta Magna não lesou a autonomia entre os Poderes ao possibilitar que o magistrado de primeira instância retire do cargo o agente ímprobo, tendo em vista que não há vedação a tal medida¹⁷⁰; e mais, os benefícios por ela gerados não desbordam de seu custo sancionatório. Ora, a perda do cargo de quem atua contra a fazenda que o remunera é mais do que proporcional em sentido estrito, é medida de justiça, enfim, é pena legítima e constitucional!

3.3.2.1 *Prefeito municipal*

O prefeito municipal é a pessoa física¹⁷¹ a quem é conferida a atribuição de chefiar o Poder Executivo local e, como tal, deve exercer o comando político deste Poder, bem como administrá-lo¹⁷². É investido no cargo mediante eleição direta em escrutínio secreto, para o período de quatro anos, podendo haver uma recondução, trazendo assim a temporariedade esperada para qualquer cargo político.

Ainda falando de Estado Democrático, vale chamar a atenção para o fato de que, nele, um dos elementos constituintes dos órgãos é temporário, qual seja o titular, isto é, o agente público; justifica-se tal assertiva pela simples constatação da finitude da vida humana e também pela variação normativa. O Estado fica, mas as pessoas passam!

Neste passo, vale salientar que o prefeito municipal é agente político, tendo com seu respectivo município uma relação política, advinda de seu mandato de gestor da coisa pública. A partir desta constatação já se denota a dualidade de atribuições do prefeito: a de natureza política e a de natureza gerencial. De pronto já se percebem dois gêneros de atribuições do prefeito municipal: as atribuições de governo substancialmente imbricadas com a política local e as atribuições de gestor da coisa pública. É verdade que a divisão de ambas não é tão

¹⁶⁹ BERNAL PULIDO, 2007.

¹⁷⁰ “[...] inexistente determinação no sentido de que o processo por crime de responsabilidade é o único que pode levar à perda do cargo de Presidente da República e de outras autoridades públicas.” (MARQUES, 2010, p. 61)

¹⁷¹ Pessoa física de nacionalidade brasileira, sendo brasileiro nato ou naturalizado, deve estar em pleno gozo do exercício dos direitos políticos, deve ser filiado a partido político, deve ter domicílio na circunscrição eleitoral em que vai concorrer o cargo e contar com ao menos 21 anos de idade. (BRASIL, 1988, art. 14, inciso VI, alínea “c”; art. 29, inciso I).

¹⁷² MEIRELLES, 2013, p. 737.

clara, porque a política influencia a gestão¹⁷³; porém, com ela não se confunde¹⁷⁴, devendo o intérprete ter em mente que, na gestão, a ordem jurídica já indica os caminhos do gestor, diferentemente do político, que escolhe para onde quer caminhar¹⁷⁵ sem desmerecer a ordem jurídica, pois a Constituição baliza a conduta de todos, inclusive dos políticos¹⁷⁶.

A título de exemplo, é possível indicar algumas das mais importantes atribuições do prefeito municipal, tais como cumprir as competências constitucionais previstas no artigo 30; cumprir os desdobramentos constitucionais revelados na lei orgânica municipal, concretizando, no âmbito municipal, os direitos, liberdades e garantias fundamentais e os direitos sociais; zelar pelo patrimônio público municipal; zelar pela arrecadação da receita e realização da despesa; e, por fim, dirigir e gerenciar todos os negócios municipais.

3.3.2.1.1 Relação entre prefeito e chefe da procuradoria municipal

A procuratura da advocacia pública não possui independência política, conforme visto no item 3.2.1.1.1, visto que seu chefe não é nomeado por seus pares, mas sim pelo chefe da entidade apresentada pela procuradoria, assim como ocorre com o ministério público, bastando para tanto verificar o que dispõe o § 1º do artigo 128 do CPP ao tratar do Procurador-Geral da República, pois ele também é nomeado pelo chefe do Executivo. Ocorre que a escolha presidencial acerca do Procurador-Geral da República será feita dentre integrantes da carreira do Ministério Público da União, mas exigência similar não é feita à nomeação do chefe da advocacia pública. Há que chamar a atenção para o disposto no § 1º do artigo 131 da

¹⁷³ “O Estado tem dupla função: (a) técnico-administrativa e (b) política. Ele administra e domina. Não há como entender a gestão da coisa pública senão por meio da dominação política. De outro lado, tudo é feito para fazer crer que o ordenamento é lógico. O processo faz acreditar que o Estado é neutro. Oculta-se, assim, a dominação política.” (OLIVEIRA, 2015, p. 65)

¹⁷⁴ Em sentido contrário: “A democracia é mais palpável no Município; seus elementos (participação e fiscalização) são de incidência direta e imediata. A *indistinação entre governante e administrador serve melhor para definir o prefeito*” (FAZZIO JÚNIOR, 2014, p. 17, grifo nosso).

¹⁷⁵ “Que diferença há entre a Política e a administração pública, tal como atrás ficou definida? A pergunta é legítima, já que a política também se traduz em decisões destinadas a eleger os meios adequados à prossecução dos fins do Estado. Para nós, a Política caracteriza-se por ser um domínio de relativa indeterminação no qual cabem as opções fundamentais para orientação dos destinos da colectividade. Na administração também existem muitas oportunidades de optar, mas já num domínio determinado, condicionado pelas grandes decisões políticas traçadas nas leis ou por outros modos válidos. Quer dizer que, havendo opções possíveis, a separação do domínio da Política e da administração é mera questão de graus: as opções primárias ou fundamentais pertencem à primeira, as secundárias ou derivadas já podem respeitar à segunda. Nas esferas superiores da administração a confusão é fácil. E, para mais, toda a administração pública sofre a influência da Política: das opções fundamentais depende o carácter liberal, intervencionista ou socialista de um Estado e sua realização é, ao mesmo tempo, o desenvolvimento de uma Política e o exercício da administração.” (CAETANO, 2010, p. 9)

¹⁷⁶ “Pode-se afirmar, assim, que, em última análise, a administração pública se processa fundamentalmente sob o império da Constituição – que, por sua vez, retira sua força juspolítica do sistema democrático, que a produz e a mantém – e que tem seu papel hegemônico no Direito não apenas por ser a lei das leis, mas em razão da referenciabilidade ampla e da inafastável eficácia de suas normas.” (MOREIRA NETO, 2014, p. 127)

Constituição Federal, pois foi estabelecido que o chefe da Advocacia Pública da União pode ser de livre nomeação do chefe do Executivo federal, o que implica reconhecer a desnecessidade do chefe máximo da advocacia pública federal ser desta carreira, bastando que possua notável saber jurídico e reputação ilibada.

No entanto, a Lei Maior não dispôs expressamente como seria a eleição do chefe da advocacia pública estadual, deixando às constituições estaduais o estabelecimento das regras a este respeito, logo, não caberia falar de desrespeito ao artigo 132 da Constituição Federal pela escolha do estado em eleger como procurador-geral apenas membros da carreira; mas, infelizmente este não é o entendimento do STF¹⁷⁷, onde esta controvérsia ainda está em curso.

Vale trazer à baila o conteúdo das ideias discutidas no julgamento da ADI nº 291-1/2010, ainda em curso no STF, quando em plenário se julgava a inconstitucionalidade, dentre outros, do § 2º do artigo 111 da Constituição do Estado do Mato Grosso. Este dispositivo estabelece que a escolha do Procurador-Geral do Estado seria feita dentre os integrantes da carreira; neste julgamento, o então Ministro Joaquim Barbosa informou que a Constituição paulista tem mandamento similar ao dispositivo impugnado na carta mato-grossense e, no entanto, tal disposição foi dada como constitucional; acrescentou o eminente ministro que houvera modificação deste entendimento pelo plenário do STF ao julgar a mesma hipótese, constante, contudo, da Constituição do Amapá em sede da ADI nº 2682, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes. Ocorre que no caso do Amapá o fundamento da inconstitucionalidade foi exatamente a autonomia das Constituições estaduais em bem dispor como será a eleição do chefe da advocacia pública do estado. Pois bem, em vista desta clara contradição, foram opostos embargos de declaração tanto pelo governador do Estado de Mato Grosso quanto pela Assembleia Legislativa desse estado, pendendo hoje de julgamento quanto a esta questão.

A autonomia dos estados na forma de escolha do chefe da advocacia pública estadual explica as variações de tratamento deste assunto entre as 27 unidades federativas, incluindo o Distrito Federal, tendo em vista que em alguns estados este cargo é de livre nomeação do governador, de sorte que a pessoa que irá ocupá-lo não precisa ser da carreira de procurador de estado; mas há vários outros estados em que esta exigência consta da respectiva Constituição. Além disso, há variações quanto ao *status* da procuradoria-geral do estado na organização administrativa, sendo que algumas constituições estaduais são silentes neste ponto, enquanto há as que são expressas em vincular a procuradoria-geral do estado

¹⁷⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 291-1/2010-MT. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. *Diário da Justiça Eletrônico*, n. 168, 10 set. 2010.

diretamente ao governador. Em suma, em âmbito regional, a Lei Maior deixou às Constituições estaduais o estabelecimento das relações jurídicas entre o chefe do Executivo e o chefe da advocacia pública estadual, conforme pesquisa realizada.¹⁷⁸

No Estado de São Paulo, por exemplo, o parágrafo único do artigo 100¹⁷⁹ impôs que o Procurador-Geral do Estado deve ser nomeado, pelo governador, dentre os procuradores integrantes da carreira¹⁸⁰; conferiu, ainda, o *status* de secretaria à Procuradoria-Geral, visto que a vinculou diretamente o governador do Estado.

Os municípios, à míngua de disposição expressa na Lei Maior acerca da eleição do procurador-geral do município, devem seguir os princípios das constituições estaduais e da própria Constituição Federal, nos termos do *caput* de seu artigo 29. Tais textos constitucionais estabelecem a autonomia de cada entidade política quanto a quem possa ser o chefe da advocacia pública, ou seja, neste assunto o modelo constitucional preza pela autonomia.

É fato que o federalismo centrífugo brasileiro foi imposto pelo governo republicano de 1889 de modo a desagregar, na medida do possível, o Estado, que era até então unitário; o Brasil daquela época – e ainda o de hoje – possui regiões de extrema miséria que estão longe de serem consideradas autônomas de fato, portanto, ainda hoje o Brasil possui caráter fortemente unitário, não obstante ser um Estado Federal; neste paradoxo centralizador da Federação brasileira é que se identificou a necessidade da simetria dos estados e dos municípios com as regras e princípios fixados à União, conforme bem explicou Ricardo Marcondes Martins¹⁸¹. O poder político na Federação brasileira chega ao nível local com a ascensão do município a unidade federativa, num claro movimento de segregação, mas que, como visto, também exige um movimento em igual medida de agregação, sendo o princípio

¹⁷⁸ As seguintes Constituições Estaduais exigem que o procurador-geral seja integrante da carreira: Rondônia (art. 104, § 1º); Acre (art. 119, § 7º cc 124); Pará (art. 187, § 1º); Maranhão (art. 103, § 1º); Piauí (art. 150, § 1º); Rio Grande do Norte (art. 87); Paraíba (art. 138, § 1º); Alagoas (art. 155); Mato Grosso (art. 111, § 2º - suspenso pela adin nº 291-1/2010); Goiás (art. 118, § 1º); Espírito Santo (art. 122, § 6º); Minas Gerais (art. 128, § 1º); Rio de Janeiro (art. 176, § 1º); São Paulo (art. 100, § 1º); Paraná (preferencialmente da carreira, art. 126); Rio Grande do Sul (art. 117).

As seguintes Constituições Estaduais exigem que a procuradoria seja diretamente vinculada ao governador: Amazonas (art. 96, § 1º); Amapá (art. 153, § 2º); Acre (art. 119, § 7º cc 124); Pará (art. 187, § 1º); Piauí (art. 150, § 1º); Paraíba (art. 138, § 1º); Goiás (art. 118, § 1º); Minas Gerais (art. 128, § 1º); Rio de Janeiro (art. 176, § 1º); (São Paulo: artigo 100, § 1º); Paraná (preferencialmente da carreira, art. 126); Santa Catarina (art. 103, § 1º); Rio Grande do Sul (art. 117).

¹⁷⁹ Cf. *Constituição do Estado de São Paulo*: “Artigo 100 - A direção superior da Procuradoria-Geral do Estado compete ao Procurador Geral do Estado, responsável pela orientação jurídica e administrativa da instituição, ao Conselho da Procuradoria Geral do Estado e à Corregedoria Geral do Estado, na forma da respectiva lei orgânica.

Parágrafo único - O Procurador Geral do Estado será nomeado pelo Governador, em comissão, entre os Procuradores que integram a carreira e terá tratamento, prerrogativas e representação de Secretário de Estado, devendo apresentar declaração pública de bens, no ato da posse e de sua exoneração” (SÃO PAULO, 1989).

¹⁸⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2581-SP. Relator: Min. Marco Aurélio. *Diário da Justiça Eletrônico*, n. 84, 8 maio 2009.

¹⁸¹ MARTINS, 2015, p. 82-106.

da simetria um instrumento a este movimento agregador. Portanto, o movimento agregador exige que os municípios, assim como os estados, possuam autonomia para tratar do tema eleição do procurador-geral, pois esta foi a escolha do constituinte, podendo-se adotar ou não o modelo estadual e/ou federal. No entanto, há quem sustente a necessária vinculação deste assunto ao que dispõe a respectiva Constituição estadual, conforme já decidiu o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP)¹⁸².

Sob qualquer moldura jurídica, a relação entre o prefeito e o chefe da procuradoria municipal deve ser pautada na confiança, vez que a nomeação deste por aquele deve ser feita em comissão, podendo ou não se restringir aos membros da carreira da advocacia pública a qual irá chefiar, a depender de como melhor dispuser a legislação local.

Não se pode perder de vista que, em todas as situações, o chefe da advocacia pública, qualquer que seja sua esfera de atuação (federal, estadual ou municipal), deverá ter por exigência constitucional o notável saber jurídico. Esta exigência não foi lançada na CF por acaso, sem qualquer utilidade, na medida em que o saber jurídico ali exigido se presta a garantir o bom desempenho do chefe da advocacia pública em cumprir o princípio da legalidade, fundamento último do interesse público buscado por esta função.

Não importa que o chefe da advocacia pública seja nomeado pelo chefe do Executivo no que tange a bem desenvolver esta procuratura de defesa do interesse público da entidade estatal, pois o que realmente importa é atender a tal mister, sem qualquer comprometimento com qualquer outro poder, sem comprometimento, portanto, com a autoridade que o nomeou. Lembre-se de que não há hierarquia no exercício da advocacia pública, logo, não há hierarquia entre o prefeito e o chefe da procuradoria municipal, sendo a sua vinculação política e administrativa.

3.3.3 Agente estatal

A principal característica do agente estatal é sua relação profissional com as entidades políticas, sendo mesmo possível definir esta como a classe de agentes que entretém com o Estado uma relação profissional, não política, e vinculada por estatuto ou contrato de modo transitório ou não, mas nunca eventual.

Os servidores estatais constituem a maior gama de servidores passíveis de serem sujeitos ativos de improbidade administrativa, na medida em que sua vocação para lidar com a

¹⁸² SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2047448-42.2017.8.26.0000. Relator: Des. Borelli Thomaz. *Diário de Justiça do Estado de São Paulo*, 19 jul. 2017.

coisa pública é enorme, pois são eles que desempenham a maioria das competências do trato administrativo. Embora tais servidores constituam a maior gama de servidores que podem ser sujeitos ativos de ato de improbidade, isto não quer dizer que eles são os principais sujeitos, pois já foi visto que os principais sujeitos são os ocupantes de cargos que dirigem os caminhos do Estado, ou seja, os agentes políticos.

Esta categoria de servidores estatais não requer maior análise, dado que sua responsabilidade pela prática de atos de improbidade administrativa está capitulada constitucional e legalmente de forma plena.

3.3.3.1 *Procurador municipal*

O procurador municipal é a pessoa física investida no cargo que enfeixa as atribuições da advocacia pública por meio de concurso público de provas e títulos¹⁸³, podendo ou não ter a participação da OAB, a depender da lei local. As carreiras de Estado que não sejam de assessoramento, direção e chefia, como bem se qualifica a carreira de procurador municipal, devem ser providas por concurso público.

Todavia, para Moreira Neto¹⁸⁴, qualquer dos membros das procuraturas, incluindo o advogado público, é um agente político; a justificativa para tal identificação parte da premissa segundo a qual agente político é todo aquele que tem por competência alguma atribuição, posta na Constituição, com caráter de autoridade, diferenciada da mera gestão da coisa pública. Sob esta ótica, não resta dúvida de que o procurador municipal seria um agente político; contudo, tal critério não se afigura o mais útil, pois não traz o que realmente importa à classificação dos agentes estatais: a natureza de sua vinculação com a administração.

A vinculação profissional do procurador municipal com a administração pública advém de sua atribuição de bem defender os interesses públicos municipais, não tendo tal atribuição a característica da eventualidade. Desse modo, não se pode substituir um advogado funcionalizado por outro transitoriamente contratado; a defesa municipal é constante, exigindo um cargo de Estado que bem desempenhe esta função, conforme entendimento do Ministério Público do Estado do Ceará, baixado em portaria própria sobre o assunto¹⁸⁵. Este entendimento já foi utilizado também pelo Ministério Público do Paraná ao exigir que os

¹⁸³ BRASIL, 1988, art. 37, inciso II.

¹⁸⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. As funções essenciais à justiça e às procuraturas constitucionais. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 45, p. 41-57, 1992.

¹⁸⁵ CEARÁ (Estado). Ministério Público; Procuradoria-Geral de Justiça; Promotoria de Justiça da Comarca de Marco. *Portaria nº 16/2016*. Marco, CE, 29 mar. 2016. Disponível em: <<http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2016/03/PORTARIA-16-2016-Comarca-de-Marco.pdf>>.

municípios nomeiem seus procuradores por meio de concurso público de provas e títulos, nos moldes exigidos pelo inciso II do artigo 37 da Constituição da República:

As funções atinentes à Advocacia Pública nos municípios, assim como na União e nos Estados, devem ser exercidas por agentes públicos devidamente qualificados, ocupantes de cargos efetivos, investidos mediante prévia aprovação em concurso público de provas e títulos e organizados em carreira devidamente estruturada. Sendo assim, a norma que confere tratamento diverso à Advocacia Pública incide em inconstitucionalidade material, por ofensa aos arts. 37, incs. II e XXII, 74 e 132, todos da Constituição Federal, a qual deve ser arguida pelo Ministério Público, tanto incidentalmente, dando ensejo ao controle difuso, quanto de forma direta, provocando o controle concentrado.¹⁸⁶

O entendimento exposto também já foi adotado pelo TJSP ao interpretar a respectiva Constituição Estadual.¹⁸⁷

Interessante não confundir a procuradoria municipal, que nada mais é que um órgão público, do agente nela lotado, ou seja, o procurador. É certo que o procurador não representa a prefeitura, pois esta não passa de mais um órgão na estrutura da entidade município¹⁸⁸; todavia, o procurador municipal torna presente o município nos limites da competência do órgão em que está lotado.

3.3.3.1.1 As atribuições constitucionais e legais do procurador municipal

Nesta seção, convém esmiuçar quem são os protagonistas da defesa municipal: certamente, seus procuradores municipais, investidos no cargo nos moldes determinados pela Constituição da República¹⁸⁹. Neste passo, vale mesmo delimitar o regime jurídico em que os agentes estatais cumprem suas atribuições, direcionando o caminho a ser seguido pelo procurador municipal para bem desempenhar seus misteres.

A independência técnica do procurador municipal é inicialmente reconhecida, conforme já visto, no próprio tratamento dispensado pela Constituição à advocacia pública; lá,

¹⁸⁶ DINIZ, Cláudio Smirne. *Advocacia pública nos municípios: participação no controle interno e estruturação da carreira*. Disponível em: <http://www.ceaf.mppr.mp.br/arquivos/File/advocacia_publica.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2017.

¹⁸⁷ SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2208062-55.2016.8.26.0000. Relator: Des. Francisco Casconi. *Diário da Justiça*, 21 jun. 2017.

¹⁸⁸ MEIRELLES, 2014, p. 71.

¹⁸⁹ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:... II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração [...]” (BRASIL, 1988)

nos artigos 131 e 132, está explícita a independência da advocacia pública em relação aos Poderes da República, vez que estabelece os caminhos desta procuratura na busca de atender aos interesses públicos do ente estatal. A seara da advocacia pública está trilhada na Carta Magna quando este oferece exclusividade aos advogados públicos (advogados da União, procuradores estaduais etc.) no desempenho da consultoria jurídica e do contencioso judicial e extrajudicial do Poder Público; nestes termos, o desempenho destes misteres constituem as atribuições constitucionais do procurador, inclusive do procurador municipal.

Vale lembrar¹⁹⁰ que a própria advocacia, no sentido de ofício indispensável à administração da justiça, conforme artigo 133 da CF, garante ao advogado público a compatibilização de sua inviolabilidade profissional com o regime estatutário no qual ele se enquadra; sendo assim, a legislação municipal pode estabelecer limitações ao exercício da atividade do advogado público que manifesta os interesses jurídicos do ente municipal, mas tais limitações só serão válidas se observarem os parâmetros dispostos constitucionalmente, ou seja, desde que garantam a inviolabilidade do advogado público por seus atos e manifestações. Como já foi dito, na função há hierarquia, mas na profissão, não.

Em observância aos textos constitucionais expostos, a legislação municipal não deverá, sob pena de inconstitucionalidade, retirar da advocacia pública municipal o poder de averiguar a viabilidade recursal do direito posto em juízo, por exemplo, ao estabelecer que a decisão de recorrer ou não fique a cargo do agente político externo à procuradoria municipal; enfim, a lei municipal não deve deixar a cargo do prefeito, por exemplo, a decisão de recorrer ou não de uma decisão judicial, pois a questão jurídica que permeia o caso concreto deve ser analisada exclusivamente pela procuradoria municipal.¹⁹¹ No entanto, a lei local pode e deve estabelecer qual entendimento deve prevalecer dentro da procuradoria municipal, pois isto compete ao interesse local estabelecer.

A lei local compete indicar qual o órgão responsável por firmar os entendimentos sobre os casos em que a AIA deve ser proposta pela procuradoria. Isto constitui o exercício pleno da autonomia municipal.

Hoje, no Brasil não se tem notícia de uma lei que trate de hipóteses específicas de ingresso da AIA em face do prefeito em exercício, mas o âmbito em que melhor e mais facilmente tal lei pode surgir é o municipal, porque nos municípios há menos regramento quanto à advocacia pública, visando a respeitar as peculiaridades de cada cidade. Na falta

¹⁹⁰ Vide item 3.2.1.2 “Hierarquia no âmbito da procuradoria municipal”.

¹⁹¹ MADUREIRA, 2015, p. 229.

desta hipotética lei local, os entendimentos firmados pelas procuradorias municipais darão mais segurança jurídica aos casos de ajuizamento de ação de improbidade administrativa.

3.3.3.1.2 Aplicabilidade do princípio do “procurador natural”

A figura de um procurador designado previamente ao início de qualquer processo de cunho punitivo, com base em legislação impessoal, é denominada de “procurador natural”, instituto idealizado nos moldes do juiz natural.

O juiz natural, previsto no artigo 5º, inciso LIII, da Constituição, consiste na garantia de que o magistrado que processará e julgará o réu seja “escolhido” previamente ao fato¹⁹², com base em dispositivos constitucionais e legais que garantam o devido processo legal, tendo em vista a fundamentalidade deste direito individual.

O direito fundamental ao devido processo legal envolve não apenas garantias institucionais, mas também prerrogativas pessoais a amalgamar todo o plexo necessário de direitos que garantam a constitucionalidade do curso processual. Não se pode instituir tribunal de exceção, pois isso ofenderia o direito fundamental do réu em se ver processado e sentenciado por órgão previamente competente. A independência do juiz no desempenho de sua função jurisdicional constitui verdadeira prerrogativa sua, por um lado, e por outro, garante o devido processo legal; não há que se falar de um processo regular sem que seu julgador seja independente.

De modo análogo ao instituto do juiz natural, previsto constitucionalmente, encontra-se a figura do procurador natural, na medida em que o agente público que atue na condução de processo de interesse do município seja previamente designado.

O que a Constituição proíbe, tanto expressa quanto implicitamente, é a figura do acusador de exceção, tendo em vista que não se coaduna com o devido processo legal qualquer designação casuística, sem regra previamente estabelecida. O processo acusatório não pode ter caráter subjetivo, de perseguição, mas se ater ao devido processo legal. Enfim, deve existir regra clara, ampla e geral sobre qual acusador será competente para conduzir eventual acusação.

Descabe ao procurador-geral do município modificar o que está escrito previamente na lei; assim, se numa hipotética lei que trata da procuradoria municipal estiver estabelecido que

¹⁹² “O princípio do juiz natural tem origem no Direito anglo-saxão, construído inicialmente com base na ideia da vedação do tribunal de exceção, isto é, a proibição de se instituir ou de se constituir um órgão do Judiciário exclusiva ou casuisticamente para o processo e julgamento de determinada infração penal.” (OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. *Curso de Processo Penal*. 15. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 37)

a procuradoria judicial conduzirá a AIA, não poderá o procurador-geral do município, por meio de portaria interna, deslocar a condução do aludido processo para outro órgão, pois nesta situação estará ele ferindo imediatamente o princípio da legalidade e, por consequência, o princípio do devido processo legal.

Por outro aspecto, também não cabe ao procurador-geral do município retirar qualquer processo, incluindo o de improbidade administrativa, da condução do procurador competente conforme critérios objetivos e prévios de distribuição. Tal medida feriria o caráter objetivo do processo, inserindo questões casuísticas que devem ser afastadas de qualquer processo acusatório.

Em suma, didaticamente esclarecendo, não se deve retirar o procurador competente do caso por motivos casuísticos, como também não se deve retirar o processo do procurador competente pelos mesmos motivos; portanto, não apenas o juiz não deve ser de exceção, como também o acusador não pode sê-lo.

3.3.3.1.3 A ausência de expressas prerrogativas legais do procurador não prejudica sua competência constitucional

As prerrogativas em sentido genérico, conforme visto no item que tratou dos agentes políticos, servem à independência entre os Poderes, para que um não se sobreponha ao outro, visando com isto a estabelecer, em última análise, um equilíbrio político. A atribuição de cada Poder da República será mais bem exercida se seu titular tiver em seu cargo garantias contra as pressões que certamente sofrerá, resguardando-se, assim, a pessoa do agente, mediante suas prerrogativas, advindas de seu cargo.

Todavia, as garantias contra as pressões que o agente possa sofrer não se confundem com o necessário exercício de suas atribuições. É verdade que, por exemplo, a garantia de inamovibilidade assegura ao procurador que oficia em caso de alta complexidade política a estabilidade em bem conduzir o caso; por outro lado, porém, a falta desta garantia não pode prejudicar a regularidade de condução do caso em que ele oficia. É preciso diferenciar a objetiva competência constitucional manifestada no exercício da função de procurador, da subjetiva prerrogativa dele, a qual se manifesta na situação funcional do agente.

Há que identificar, neste trabalho, as situações funcionais dos procuradores municipais. Situação funcional deve ter significado amplo, para indicar o estado em que se encontra o procurador municipal no tocante aos variados matizes que cercam sua vida profissional – tais como direitos pessoais (por exemplo, jornada de trabalho), patrimoniais

(por exemplo, remuneração); imunidades (que lhe faltam); prerrogativas (que lhe faltam) etc. –, tendo em comum o critério de ser o *status* do agente e não sua atribuição, advinda de lei e acometida ao órgão, conforme já visto. Não se confunde, portanto, a situação funcional que é própria do agente estatal, ou melhor, de seu cargo, com os poderes funcionais, pois estes são próprios do órgão do Estado, não de seus agentes¹⁹³.

É verdade que as imunidades e prerrogativas estão imbricadas às funções de seus titulares; contudo, elas são atribuídas à pessoa, ao titular do cargo, não ao órgão em que está lotado. Enfim, as imunidades e prerrogativas são *status* do agente estatal no desempenho de suas funções estatais, sendo que somente estas últimas são ligadas ao próprio órgão do Estado, e àquelas ao seu agente.

Sob outro giro, também não se deve confundir a situação funcional do agente estatal, como, por exemplo, seu direito a remuneração, com direitos fundamentais inerentes a qualquer cidadão, tendo em vista que estes protegem o cidadão, ou seja, sua reserva de direito pessoal, das atribuições do Estado, mas não protegem o agente estatal, enquanto tal, do próprio Estado. O direito fundamental não protege o agente estatal, enquanto servidor público, do próprio Estado, todavia pode protegê-lo do Estado enquanto cidadão.

Em suma, a competência constitucional implícita do procurador municipal, advinda do exercício pleno da advocacia pública, está ligada ao órgão da procuradoria municipal, não se confundindo com o *status* funcional do procurador municipal, ligado ao cargo dele, não ao órgão da procuradoria municipal. Isto denota que são institutos com matizes diversos e bem por isso um não prejudica o outro, no sentido de que a falta de prerrogativa, ligada ao cargo, não pode prejudicar o desempenho da competência, pois esta é ligada ao órgão.

Caso existam em lei, as prerrogativas, serão muito úteis ao desempenho do labor do procurador, mas sua ausência não prejudicará o exercício de suas funções, dado que elas são ligadas diretamente ao órgão, não a seu agente estatal, qual seja o procurador municipal.

3.4 Diagnóstico da advocacia pública municipal no Brasil

As relações acima indicadas nos deram conta de que o ordenamento jurídico prescreve a forma como se apresentam as relações entre os agentes públicos entre si e também com seus

¹⁹³ MIRANDA, 1985, p. 22.

respectivos órgãos. Cabe agora indicar, ainda que superficialmente, se as mencionadas prescrições estão se tornando realidade.

Recentemente, foi publicada a primeira obra a tratar da realidade da advocacia pública municipal no Brasil¹⁹⁴. Nela ficou evidente que as normas jurídicas precisam de tempo para sua implementação, pois até mesmo o claro comando da necessidade de procuradores municipais concursados, expressamente previsto no artigo 37, II, da Constituição da República, ainda é aplicado a apenas 34,4% dos municípios brasileiros.

Em que pese a tímida porcentagem de procuradores concursados em nível nacional, os dados apurados apontam que a proporção dos municípios com procurador concursado cresce muito naqueles em que há maior Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Este crescimento também é notado naqueles municípios com alta qualidade de gestão pública, demonstrada pelo Índice de Governança Municipal do Conselho Federal de Administração (IGM-CFA) e pelo Índice de Gestão Fiscal da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (IFGF).

Interessante que nos municípios sem ao menos um procurador concursado, a porcentagem de escritórios de advocacia contratados por dispensa de licitação para a condução da defesa cotidiana do município aumenta muito¹⁹⁵, evidenciando que a falta de ao menos um procurador municipal concursado acarreta ilegalidades patentes, vez que a advocacia pública deve ser exercida por agentes públicos, não por escritórios contratados, conforme já explicado no item 3.3.3.1.

Os municípios com procuradores concursados apresentam maior transparência em sua gestão, o que justifica as percentagens acima. Digna de nota também é a relação diretamente proporcional entre os municípios com procuradores concursados e aqueles que possuem a previsão da advocacia pública na lei orgânica municipal, pois 43,8% dos municípios que contam com procuradores concursados possuem também previsão da procuradoria em sua respectiva lei orgânica. Importa dizer também que em 53,8% dos municípios com procuradores concursados, as procuradorias possuem *status* de secretaria municipal.

Evidente, portanto, que a real e crescente independência da advocacia pública municipal está diretamente relacionada ao crescimento da qualidade de vida local. Isto reforça a afirmação de que o interesse local é mais bem sentido nos municípios que prezam pela advocacia de Estado, não pela advocacia contratada em escritórios particulares.

¹⁹⁴ MENDONÇA, Clarice Corrêa de; VIEIRA, Raphael Diógenes Serafim; PORTO, Nathália França Figueiredo. *Primeiro diagnóstico da advocacia pública municipal no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum: Herkenhoff & Prates, 2018.

¹⁹⁵ MENDONÇA; VIEIRA, 2018, p. 46.

A partir dos dados fáticos acima, é possível perceber que o Direito – ou seja, as normas jurídicas em conjunto –, além de trazer a função prescritiva de comandos genéricos, também é muito útil no paulatino condicionamento justo e eficiente dos municípios.

4 PREFEITO COMO SUJEITO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Lei de Improbidade Administrativa estabelece, logo no primeiro artigo, que os atos de improbidade administrativa são praticados por agente público contra entidades listadas.

4.1 Agentes públicos e terceiros na prática de improbidade administrativa

O sujeito ativo – agente público – é citado sem maiores explicações no primeiro artigo da Lei nº 8.429/1992, para logo em seguida este artigo destrinchar todos os sujeitos passivos de modo minucioso, chegando a abarcar, em seu parágrafo único, entidades que meramente recebem subvenções e outras medidas de apoio financeiro, em montante menor que a metade de seu próprio patrimônio ou mesmo de sua receita anual.

Já no artigo 2º dessa lei, o sujeito ativo é exposto sob a vinculação de agente público às entidades (sujeitos passivos) detalhadamente citadas no artigo 1º.

O raciocínio acima foi muito bem salientado por Garcia e Alves¹⁹⁶, ao identificarem que o artigo 2º define o sujeito ativo sob a luz do sujeito passivo explicitado no artigo 1º, num nítido entrelaçamento entre ambos.

A própria lei é clara ao estabelecer que somente será sujeito ativo direto do ilícito de improbidade quem tem ao menos um vínculo com a vítima deste ilícito. Vale acrescentar que tal vínculo é extremamente amplo, na medida em que engloba eleitos, nomeados e até mesmo contratados.

O identificado entrelaçamento não se apresenta por acaso, mas sim para reforçar que as punições decorrentes dos atos de improbidade administrativa visam preponderantemente a defender as entidades elencadas no artigo 1º dos agentes públicos definidos no artigo 2º, vez que estes trabalham diretamente com a coisa pública.

Não basta a mera evidenciação do vínculo que o agente tenha com a entidade para imputar-lhe as consequências previstas no artigo 12 da Lei nº 8.429/1992; exige-se que a prática do ato se dê por meio desta especial condição de ser agente público¹⁹⁷. Em outras palavras, o acusador deve estabelecer claramente a relação entre o vínculo, o entrelaçamento

¹⁹⁶ “Como se constata pela análise do artigo acima transcrito, a concepção de agente público não foi construída sob uma perspectiva meramente funcional, sendo definido o sujeito ativo a partir da identificação do sujeito passivo dos atos de improbidade, havendo um nítido entrelaçamento entre as duas noções.” (GARCIA; ALVES, 2014, p. 343)

¹⁹⁷ GARCIA; ALVES, 2014, p. 349.

entre o sujeito ativo e a entidade lesada e a facilidade com que o ato ímprobo foi praticado por conta deste vínculo.

Os particulares em colaboração com o Estado, por seu turno, reúnem as pessoas físicas que não possuem vínculo institucional ou profissional com o Poder Público, tendo em vista que o liame categorial desta espécie de agente público encontra-se no exercício de determinada atividade estatal, tal como ocorre com os delegatários de função pública, os mesários, jurados etc.

O certo é que, para fins de improbidade administrativa, o que mais importa é identificar qual o melhor conceito de agente público que diretamente pratica o ato ímprobo, para desta forma distingui-lo do terceiro que também concorre, ou mesmo se beneficia, de tais atos, mas sem desempenhar qualquer atividade pública.

No tocante às concessionárias de serviço público, Garcia e Alves¹⁹⁸ asseveram que elas não constituem administração indireta. Por isso, a Lei nº 8.429/1992 não as abarca, em regra, como entidades lesadas (sujeito passivo) e, por consequência, seus funcionários não são sujeitos ativos diretos de improbidade¹⁹⁹. Os autores ressaltam que a lei precisaria abranger os concessionários, devendo o Legislativo debruçar-se sobre uma proposta neste sentido; contudo, sob o ângulo da lei posta, eles reconhecem que não há proteção aos concessionários particulares de serviço público quando não haja ao menos custeio pelo erário. Todavia, não se pode esquecer de que, em alguns casos previstos na Lei nº 11.079/2004, há custeio público patrocinando a concessão. Nestes casos, as concessionárias devem ser protegidas pela Lei de Improbidade Administrativa, e por consequência seus funcionários podem ser agentes diretos e exclusivos deste ilícito.

O entendimento exposto é compartilhado por Silvio Marques²⁰⁰, desde que não exista o exercício de atividade pública, visto que, para ele, os eventuais prejuízos das condutas perpetradas pelos diretores de concessionárias devem ser suportados por elas, descabendo assim a responsabilização de tais diretores pela Lei nº 8.429/1992. Há que se esclarecer que as concessionárias arcam com o prejuízo causado aos cofres públicos,

¹⁹⁸ GARCIA; ALVES, 2014, p. 316.

¹⁹⁹ GARCIA; ALVES, 2014, p. 346.

²⁰⁰ “Embora não sejam considerados agentes públicos, podem responder por improbidade administrativa os representantes das entidades privadas supramencionadas (associações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público, etc.) que recebam subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público, ou tenham sido criadas ou sejam custeadas pelo Poder Público. Exceto se também exercerem atividade pública, os diretores ou empregados de empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos, apesar de serem equiparados às autoridades públicas em alguns casos, especialmente como agentes coatores em mandado de segurança, não são sujeitos ativos para os fins da Lei de Improbidade Administrativa, pois eventuais prejuízos decorrentes de sua conduta devem ser suportados pela pessoa jurídica de direito privado contratada pelo Poder Público.” (MARQUES, 2010, p. 63)

sobretudo porque elas, em regra, não são vítimas do ilícito, diferentemente das entidades arroladas no artigo 1º da Lei nº 8.249/1992.

No tocante às entidades que recebam subvenção ou qualquer outra ajuda governamental, a Lei nº 8.429/1992 as inclui como entidades lesadas por atos de improbidade administrativa. Seus representantes, e até mesmos empregados, que atuarem em desacordo com a lei serão por ela abarcados, pois possuem liame direto com sujeito passivo e desempenham atividade pública.

Os representantes de empresas beneficiárias de incentivos fiscais ou creditícios são igualmente abarcados como protagonistas dos atos de improbidade administrativa, não obstante não desempenharem qualquer atividade estatal²⁰¹.

Oliveira sustenta que poderá ser agente público, para os fins da Lei nº 8.429/1992, todo aquele que desempenhar um serviço público, manifestando-se como agente do Estado, ainda que de modo ocasional, incluindo nisso qualquer particular que nesta condição esteja²⁰².

A lei é clara em estabelecer o necessário entrelaçamento entre a noção de sujeito ativo e passivo, não devendo o intérprete distanciar-se deste comando legal. O respaldo constitucional ao comando legal mencionado encontra-se no próprio artigo 37, § 4º, que objetiva defender a “organização do Estado” dos agentes ímprobos, preservando, assim, a probidade constitucionalizada na maior medida possível.

O vínculo com a entidade lesada é tão importante para caracterizar o agente público que sofrerá as punições pelos atos de improbidade administrativa, que a falta desta ligação pode desconfigurar a condição de agente público para caracterizar a figura do terceiro²⁰³ em relação ao ato de improbidade. Um exemplo que bem esclarece esta afirmação é o ofício da advocacia, visto ser um ofício de interesse público, mas que não constitui uma função pública vinculada a qualquer das entidades arroladas no artigo 1º e parágrafo único da Lei nº 8.429/1992, com exceção da advocacia pública.

²⁰¹ “Por derradeiro, agentes meramente particulares são aqueles que não executam nenhuma função de natureza pública e mantêm um vínculo com o ente recebedor de numerário público (ex.: sócio-quotista de empresa beneficiária de incentivos fiscais, empregado desta, etc.). Estes últimos não realizam nenhuma atividade no âmbito dos denominados Poderes Estatais, não se submetem ao regime jurídico próprio dos servidores públicos, não estão sujeitos às limitações que alcançam àqueles (como as incompatibilidades, as inelegibilidades, etc.), mas submetem-se à disciplina da Lei nº 8.429/1992.” (GARCIA; ALVES, 2014, p. 349)

²⁰² OLIVEIRA, 2009, p. 27.

²⁰³ BRASIL, 1992, art. 3º.

Convém trazer à baila a interessante classificação dos atos de improbidade administrativa²⁰⁴ elaborada por Márcio Fernando Elias Rosa, que os dividiu em próprios, quando praticados por agentes públicos numa acepção tradicional, e por equiparação, quando praticados por particulares no exercício episódico de funções estatais. Nesta classificação, é ressaltado que o critério do exercício da função estatal, por si só, não identifica o agente público como sujeito ativo da improbidade, pois, além disso, ele deve lesar uma das entidades minuciosamente elencadas no artigo 1º da Lei nº 8.429/1992.

A fim de esclarecer no que consiste a figura do “terceiro”, oportuno se faz jogar luz no seguinte exemplo: a concessão de benefício fiscal a determinada empresa, ainda que particular, enseja a possibilidade de imputar as penalidades dos atos de improbidade administrativa em processo judicial movido exclusivamente contra o representante desta sociedade, sem exigir a responsabilização do órgão concessor. No exemplo dado, a sociedade beneficiada e seus representantes não devem ser vistos como terceiros, pois a vítima lesada é a própria beneficiada, que teve os benefícios a ela destinados utilizados de modo ilícito por seus representantes.

Exemplo diverso do até aqui comentado pode melhor esclarecer o que foi dito. A celebração de contrato para construção de obra pública não enseja a destinação de benefícios da administração à contratada, mas sim apenas remuneração a ela. Logo, neste exemplo a sociedade contratada não está prevista no artigo 1º da citada lei, descabendo falar de quaisquer responsabilidades de seus representantes na condição de agentes públicos, por absoluta falta de ligação entre estes e o órgão remunerador, mas tão só com o contratado.

Dessume-se dos exemplos aqui trazidos que, para efeitos da aplicação da Lei nº 8.429/1992, o prefeito municipal deve necessariamente ser sujeito ativo de ato de improbidade administrativa, no caso em que concorrer a tal ato a hipotética construtora do exemplo acima; diversamente ocorre na hipótese de concessão de benefício fiscal a sociedades, visto que elas próprias são vítimas de tais atos, de modo que, possível e exclusivamente, seus agentes respondam por atos de improbidade administrativa, sem que seja necessária a responsabilização do prefeito municipal.

A luminosidade dos exemplos aqui trazidos, acompanhada do entrelaçamento entre sujeito passivo e ativo, explicam a conclusão legal prevista nos artigos 1º, 2º e 3º da Lei nº 8.429/1992, retirada diretamente do texto constitucional (artigo 37, § 4º).

²⁰⁴ ROSA, Márcio Fernando Elias. *Improbidade administrativa: o conteúdo jurídico do princípio da moralidade administrativa e perda do cargo de agentes políticos*. 2010. 272 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010. p. 163.

4.2 Agentes públicos municipais como sujeitos ativos de improbidade

Os agentes públicos municipais estão, expressa e claramente, indicados neste entrelaçamento entre os artigos 1º e 2º da LIA, considerando que o artigo 1º protege o município de seus próprios agentes detentores de mandato, cargo, emprego ou função nesta entidade estatal, previstos no artigo 2º da mesma lei. Cabe aqui especial análise aos agentes estatais, ou seja, àqueles que não detêm mandato, restringindo-se, assim, aos detentores de cargo, emprego ou função em âmbito municipal, visto que a LIA expressamente os abrange.

Os agentes estatais possuem vínculo profissional com o Estado; sendo assim, os agentes municipais possuem vínculo profissional com seus respectivos municípios, estando lotados em determinados órgãos deste ente estatal. Cada órgão do município pode ter seu próprio estatuto e na maior parte das vezes assim ocorre, como bem se exemplifica pelo estatuto dos servidores municipais do Poder Executivo, em outro estatuto tratando do Poder Legislativo, ou ainda estatutos para categorias próprias, como o dos professores da rede pública municipal, o dos guardas civis metropolitanos etc.

A imputação efetiva de responsabilidade por ato de improbidade administrativa praticada por estes agentes municipais deve passar pela análise do que dispõem seus respectivos estatutos funcionais, pois lá se verifica quais são as competências de cada cargo, de cada função, de sorte a melhor compreender os limites de atuação do agente municipal.

O limite de atuação do agente municipal será um bom medidor de sua conduta ímproba, pois, caso haja extrapolação ou mesmo impostura por parte dele, o parâmetro para aferi-las será o que está disposto em seu estatuto. É importante lembrar que a vontade constante da conduta ímproba não se confunde com a vontade funcional, de modo que conhecer esta, saber seus limites, leva à melhor compreensão das irregularidades perpetradas pelo agente ímprobo.

Além da questão de os limites acima advirem da vontade funcional do agente, positivada em seu estatuto, este também indica os limites hierárquicos aos quais o agente estatal está condicionado, ou melhor dizendo, há que se identificar a relação pessoal obrigatória intercorrente entre agentes públicos, conforme lecionava Oswaldo Aranha Bandeira de Mello²⁰⁵. Vale lembrar que o princípio hierárquico só se faz presente na função administrativa, vez que não há que se falar em coordenação e subordinação nas funções legislativas, judiciárias e mesmo nas funções essenciais à justiça²⁰⁶.

²⁰⁵ MELLO, 1974, p. 135.

²⁰⁶ MOREIRA NETO, 2014, p. 113.

Por outro lado, o princípio hierárquico não pode ser um escudo para não responsabilizar os agentes estatais ímprobos, dado que a vontade de cometer irregularidades não se confunde, nem de longe, com a vontade funcional obediente da hierarquia.

4.3 Prefeito municipal

O prefeito é a pessoa física que, por meio de um mandato, obtém o poder político e administrativo no município em que foi eleito. A situação de ter sido eleito pelo voto popular em eleição regular confere legitimidade ao governo e à administração do prefeito.

A legitimidade conferida ao prefeito traduz-se na confiança nele depositada. Por meio do voto, conforme esclarece Fazzio Júnior²⁰⁷, o povo não presenteia a pessoa do prefeito com o mandato a ele outorgado. O exercício do mandato não serve aos interesses do prefeito, mas, ao contrário, é o seu encargo, servindo exclusivamente ao interesse público.

A confiança depositada no guardião do interesse do povo, ou seja, no prefeito, faz pesar contra ele uma maior reprovabilidade de sua conduta ímproba, quando comparada com a mesma conduta perpetrada por outro agente. No entanto, infelizmente, não obstante seu caráter punitivo, a Lei de Improbidade Administrativa não trouxe expressamente esta maior reprovabilidade nas condutas ímprobas realizadas pelo chefe do Executivo.

É verdade que o *status* de agente político do prefeito não lhe subtrai das responsabilizações constantes da LIA. Isto se apresenta pelo seu liame direto com o município, bem como, por outro lado, pela sua submissão fiel ao cumprimento da lei.

O artigo 2º da Lei nº 8.429/1992 esclarece que prefeito, enquanto agente público exercente de cargo eletivo, incorre em improbidade administrativa quando pratica os atos capitulados nos artigos 9º, 10º, 10ºA e 11 daquela lei, contra o próprio município que administra; esta ligação política do prefeito em relação ao seu município é que dá o toque de sua responsabilização pela improbidade que venha a cometer.

Assim como qualquer cidadão, o prefeito é responsável pessoalmente por seus atos, podendo sofrer contra si ações de cunho civil e penal; contudo, por conta de seu cargo público exigir atenção à moralidade e probidade administrativa, o prefeito também pode sofrer ações por improbidade administrativa.

²⁰⁷ FAZZIO JÚNIOR, 2014, p. 67.

Não obstante sua discricionariedade política, o prefeito não é soberano e independente da lei, mas o contrário, visto ser seu fiel cumpridor, pois deve observar o princípio da legalidade que a ele, assim como a todos, também se aplica.

A conduta ímproba do prefeito, assim como a de todos os agentes públicos, está prevista nos artigos 9º, 10º, 10ºA e 11 da Lei nº 8.429/1992, valendo ressaltar que, para efeito de capitulação do ilícito no espectro do artigo 10º, a lei prevê o cometimento, seja com intenção dolosa ou culposa. Todavia, é possível que a punição do prefeito, quando exista dolo de sua parte, seja agravada, quando em comparação com a mesma conduta culposa. Este agravamento se justifica porque penalizar de modo igual condutas iguais, oriundas, no entanto, de intenções diversas constitui afronta ao princípio da proporcionalidade²⁰⁸. Não são sequer adequadas as punições iguais para intenções diversas, na medida em que não protegem o bem jurídico adequadamente.

4.3.1 Esferas de responsabilização aplicáveis ao prefeito no ordenamento brasileiro

A responsabilização pela atribuição política deve ocorrer pela legitimação dela, a ser averiguada dentro de um processo igualmente político, conforme se verifica nos termos do Decreto-Lei nº 201/67²⁰⁹, que traz em seu artigo 4º os ilícitos que devem ser julgados pela câmara de vereadores sob a perspectiva também política, culminando, em caso de condenação, na perda do cargo, pois haverá sido evidenciada a perda da legitimidade política.

As condutas previstas nos ilícitos políticos e o seu processamento atendem à racionalidade também política. Chama a atenção a ausência de punição de inabilitação para exercício de função pública ao prefeito condenado com base no artigo 4º do Decreto-Lei nº 201/67; todavia, a intitulada Lei da Ficha Limpa²¹⁰ (Lei Complementar nº 135/2010) introduziu posteriormente na Lei de Inelegibilidades²¹¹ (Lei Complementar nº 64/90), em seu artigo 1º, inciso I, alínea “k”, a inabilitação para o exercício de qualquer cargo público aos prefeitos “que renunciarem a seus mandatos desde o oferecimento de representação ou petição capaz de autorizar a abertura de processo por infringência a dispositivo da [...] Lei Orgânica do Município”, acabando assim com a possibilidade de renúncia para escapar da reprimenda política.

²⁰⁸ FAZZIO JÚNIOR, 2014, p. 115.

²⁰⁹ BRASIL, 1967.

²¹⁰ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm>. Acesso em: 8 dez. 2017.

²¹¹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm>. Acesso em: 8 dez. 2017.

A gestão da coisa pública, quando lesada no âmago da probidade constitucionalizada, conforme já visto no segundo capítulo, deve ser dirimida no interior do processo de responsabilização por improbidade administrativa, de modo imediato.

O prefeito também deve ser responsabilizado pela irregularidade de suas contas, conforme apuração e julgamento pelo tribunal de contas competente. A Constituição da República estabelece a responsabilidade pessoal do ordenador de despesa, que não se confunde com a responsabilidade do próprio ente público.

No que diz respeito a este estudo, há que esclarecer apenas que a esfera de responsabilização do prefeito municipal, em decorrência do julgamento de suas contas no tribunal competente, é autônoma em relação a qualquer outra, vez que instrumentalizada por meios específicos de apuração e julgamento de condutas, também específicas e condizentes com a atuação do gestor, bem por isso com sanções que também lhe são específicas.

Por fim, vale consignar que o prefeito municipal pode ser, ainda, responsabilizado cível e criminalmente.

4.3.2 Improbidade administrativa do prefeito

Com relação aos atos de improbidade administrativa, os agentes políticos são seus principais sujeitos ativos, porque constituem a classe de agentes que mais facilidade tem para o cometimento destes delitos, uma vez que gerenciam a máquina pública²¹². Sendo assim, o prefeito é o principal sujeito ativo de improbidade contra o município que ele próprio administra, por força da necessária simetria entre o previsto na CF, constituições estaduais e na lei orgânica municipal²¹³.

O governante não é dono, é administrador. O prefeito municipal não é dono do município que governa, tão só seu administrador. Sem dúvida se pode dizer, de acordo com Ruy Cirne Lima²¹⁴, que a arte de administrar é, em última análise, gerir a coisa alheia. Quem administra não dispõe do bem, age por vontade alheia. O prefeito municipal, assim como todo administrador público, não age por vontade própria, mas por vontade impessoal constante da lei.

O prefeito municipal atua sob os ditames da lei e da moral constitucionalizada, sendo que sua discricionariedade nunca fugirá dos parâmetros legais, ao menos no que tange à administração do patrimônio público. Não se deve duvidar de que, num Estado de Direito, o

²¹² BRASIL, 1988, art. 84, inciso II.

²¹³ HARADA, Kyoshi. Poder Executivo. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; GODOY, Mayr (Coord.). *Tratado de Direito Municipal*. v. I. São Paulo: Quartier Latin, 2012. p. 463-482.

²¹⁴ LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de Direito Administrativo brasileiro*. 2. ed. Porto Alegre: Globo, 1939. p. 23.

governo é da lei, não dos homens, como dizia Norberto Bobbio, em passagem muito bem explicada por Rocha²¹⁵ no seu artigo sobre a arbitrariedade de se afastar a norma jurídica para fazer valer a “autoridade moral de seu governante”, em detrimento dos comandos do Direito. No Estado Democrático de Direito estabelecido pela Constituição da República não há lugar para suplantar a lei pela moral do governante. A assertiva feita não induz a presunção de imoralidade do governante, mas sim e tão somente a consagração do princípio da legalidade, insculpido em todo ordenamento jurídico moderno.

Enfim, hodiernamente o prefeito deve ser responsabilizado pelos atos de improbidade administrativa que cometer; a Lei nº 8.429/1992 deve ser-lhe aplicável²¹⁶, não obstante a controvérsia já vista no item 3.3.2, de modo que não se impõe qualquer prerrogativa especial deste na proteção de seu cargo frente aos atos de improbidade administrativa. Ainda, esta responsabilização não prejudica que a mesma conduta ímproba do prefeito seja vista também sob a instância dos crimes de responsabilidade.

A responsabilidade por ato de improbidade administrativa à qual está sujeito o prefeito deve possibilitar uma resposta imediata e eficaz por parte de sua maior vítima, qual seja a própria municipalidade. Por força da Constituição da República, o município deve ter instrumentos para se defender de seu próprio gestor quando, mesmo tendo mandato popular, atue em descompasso com a probidade constitucionalizada. Atendendo a tal desiderato, a Lei nº 8.429/1992 conduz à necessidade de o município ingressar com a ação de improbidade administrativa contra seu prefeito.

²¹⁵ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. A tendência universal da submissão do poder político à lei. *Justificando*, São Paulo, 26 set. 2016. Disponível em: <<http://justificando.cartacapital.com.br/2016/09/26/tendencia-universal-da-submissao-do-poder-politico-lei>>. Acesso em: 26 set. 2016.

²¹⁶ Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AC 3.585 – MC/RS [Transcrição]. Relator: Min. Celso de Mello. *Informativo STF nº 761*, Brasília, DF, 3 out. 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo761.htm>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

5 LEGITIMIDADE DA PROCURADORIA MUNICIPAL PARA PROPOR AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A improbidade administrativa deve mesmo ser discutida em sede de ação coletiva, nunca individual; vale apontar que assim já decidiu o STJ²¹⁷.

Muito difícil tentar enquadrar a legitimidade de qualquer das pessoas que podem propor ação de improbidade administrativa (AIA) dentro do modelo classificatório estabelecido às ações individuais, regulamentadas pelo CPC. A racionalidade, a tutela, os objetivos das ações civis individuais são diversos dos das ações coletivas, de sorte que a tentativa de enquadrar estas na classificação organizada a partir do estudo daquelas constitui, no mínimo, um equívoco.

As ações individuais podem muito bem ser classificadas de acordo com o interesse do indivíduo à proteção do bem disputado. Neste diapasão, a doutrina²¹⁸ que se debruça sobre o estudo do processo civil individual identifica a existência de uma legitimação ordinária autorizante da propositura de ações individuais.

A legitimação ordinária se apresenta quando o indivíduo titulariza uma relação jurídica material a ser discutida dentro do processo judicial, sendo ela a regra nos processos civis individuais.

Em contraposição à legitimação ordinária encontra-se a extraordinária, que se apresenta quando o proponente da ação individual não possui a titularidade da relação jurídica material a ser discutida no processo judicial; na legitimação extraordinária há tão somente a lei autorizando que o proponente – que, insista-se, não é titular da relação jurídica material discutida – defenda em nome próprio interesse de quem é titular de tal relação²¹⁹.

Pela razão imediatamente acima, a classificação da legitimação em ordinária e extraordinária não oferece a menor utilidade ao estudo das ações coletivas e especificamente ao estudo da ação de improbidade administrativa, não obstante a doutrina²²⁰ tentar estudá-la

²¹⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. Turma, Resp. 1.238.466, Relator: Min. Mauro Campbell Marques. Julgado em: 6. set. 2011. *Informativo 482/STJ*, 29 ago.-9 set. 2011; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Corte Especial. Reclamação 4.927-DF. Relator: Min. Felix Fischer. Julgado em: 15 jun. 2011. *Informativo 477/STJ*, 13-17 jun. 2011.

²¹⁸ THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*. v. I. 26. ed. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1999. p. 57-58; WAMBIER, Luiz Rodrigues. *Curso avançado de Processo Civil*. v. I. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006-2007. p. 139.

²¹⁹ CÂMARA, Alexandre Freitas. *Lições de Direito Processual Civil*. v. I. 20. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 124-126.

²²⁰ “O único legitimado puramente extraordinário, previsto pela Lei nº 8.429/92, é o Ministério Público. As associações, sindicatos, partidos políticos ou o próprio cidadão não foram contemplados com essa

sob este equivocado método. A AIA tutela a probidade constitucionalizada, de sorte que o erário constitui apenas um efeito desta proteção.

5.1 Legitimidade para propositura da ação de improbidade administrativa

Qual o fundamento justificador da propositura da ação por ato de improbidade administrativa, titularizada pelo município? A resposta a esta indagação deve ser a probidade constitucionalizada, sobretudo porque a Constituição da República a protege. Ora, proteger textualmente a probidade administrativa (art. 37, § 4º, CF), mas não oferecer instrumentos a tal proteção constituiria verdadeira falácia; seria negar vigência ao próprio texto constitucional, ao tomar a postura legislativa de proibir a legitimidade ativa do município no ajuizamento de ação de improbidade.

Não há nada mais legítimo do que se defender de ataque ímprobo. Negar ao município a defesa contra atos atentatórios à probidade constitucionalizada nada mais seria do que permitir, por vias transversas, o cometimento de tais atos, pois sua principal vítima não poderia buscar a necessária e constitucional justiça. Logo, esta suposta hipótese seria flagrantemente inconstitucional. Por isso, em harmonia com a Carta Magna, a Lei nº 8.429/1992 estabeleceu, expressamente, a legitimidade do município em ajuizar a ação por atos de improbidade administrativa.

O fundamento justificador da propositura da ação por ato de improbidade administrativa titularizada pelo município encontra-se, portanto, na própria Constituição da República²²¹, na medida em que ela fomenta a defesa da principal vítima dos atos de improbidade administrativa: a pessoa jurídica interessada.

É certo, contudo, que a expressão “pessoa jurídica interessada”, utilizada pela Lei de Improbidade Administrativa em seu artigo 17, *caput*, não é das melhores, pois traz equivocidade ao comando legal, estimulando discussões acerca da legitimação das pessoas de direito privado à propositura da ação em comento²²².

Na prática, discussões sobre a possibilidade ou não de a vítima se defender de atos ímprobos acarretam atrasos desnecessários na propositura da ação. A vítima imediata do ato

legitimidade. E a legitimidade extraordinária é, assim, excepcional e legalmente criada. Não é ela fixada levando em conta interesses subjetivos, mas decorre de autorização legal.” (SIMÃO, 2017, p. 435-444)

²²¹ “A legitimação ativa (art. 17) é a contra-face da proteção legal (art. 1º), com amparo constitucional (art. 37 § 4º, CF). Subordinados ao dever de probidade, constatado o seu descumprimento sob a égide da tipificação formal e material exigida na LIA, referidos sujeitos passivos têm capacidade processual para ajuizar a ação de improbidade contra os agentes públicos responsáveis, na exata dicção do art. 2º.” (OLIVEIRA, 2009, p. 361)

²²² SIMÃO, 2017, p. 435-438.

ímparo sempre será a que mais rápida e eficientemente buscará a punição do sujeito ativo de tais atos, sem desmerecer, contudo, o indispensável respeito aos direitos fundamentais também garantidos ao agente ímparo.

Neste estudo, por conta de seu específico foco, não será tratado o tema da legitimidade de outras pessoas “interessadas” na propositura da ação em tela que não sejam o município, vez que aqui o foco é a justificativa da legitimidade dele; no entanto, para melhor identificá-la, faz-se necessário apontar o que legitima a propositura desta ação pelo ministério público.

5.2 Ministério público

O caráter material difuso da probidade constitucionalizada autoriza a legitimação ativa concorrente na propositura de ação de improbidade administrativa, nos termos do artigo 17 da LIA. Tanto o ministério público quanto a pessoa jurídica interessada possuem tal legitimidade, justificada com o fundamento da probidade constitucionalizada.

Equivoca-se boa parte da doutrina²²³ ao identificar como fundamento de validade a proteção ao patrimônio público²²⁴ para a propositura da AIA pelo ministério público. Nos termos ressaltados no parágrafo anterior, a legitimação de ambas as entidades está na tutela da probidade constitucionalizada, ou seja, no artigo 37, § 4º, da CF, não na proteção ao patrimônio público, e este equívoco provocará insegurança na identificação da atuação do ministério público, conforme se verificará em seguida.

A jurisprudência foi instada a sumular a legitimidade do ministério público na defesa do patrimônio público²²⁵, não obstante tal hipótese constar expressamente da Constituição da República²²⁶; esta defesa é feita por meio de ação civil pública, justificando inclusive seu caráter punitivo, pois se apresenta na espécie de ação civil pública por improbidade administrativa.

Não se faz necessário qualquer esforço exegético quando se bem identifica o real fundamento de legitimidade da propositura de ação de improbidade administrativa. Sendo assim, o ministério público deve mesmo proteger o erário em sede de ação de improbidade

²²³ “A legitimidade do Ministério Público, contemplada no art. 17 em comento, vai buscar fundamento, num primeiro momento, no próprio texto constitucional, mais especificamente nos art. 127, ‘caput’ [...] e 129, III [...]” (GARCIA; ALVES, 2014, p. 901-902)

²²⁴ BRASIL, 1988, art. 129, inciso III.

²²⁵ “O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público.” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula 329. *Conteúdo Jurídico*, Brasília, DF: 17 ago. 2007. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/sumula-organizada,stj-sumula-329,2712.html>>. Acesso em: 9 dez. 2017)

²²⁶ BRASIL, 1988, art. 129, inciso III.

administrativa, porque a probidade constitucionalizada é do interesse de toda a sociedade, de sorte que a proteção ao erário constitui meramente um efeito do principal bem tutelado.

Em ambiente público, o erário é apenas um instrumento à concretização do interesse social, não havendo qualquer sentido em se buscar o erário em detrimento do interesse de todos. Por isso é de clareza lapidar o interesse do ministério público em proteger o erário. Todavia, a legitimação equivocada do ministério público pelo exclusivo argumento de proteção ao patrimônio público leva à também equivocada divisão de interesses do poder público entre primários e secundários, quando na verdade o fundamento da legitimação de ambas as instituições é o mesmo²²⁷.

O interesse primário do Poder Público, esclarecido por Renato Alessi²²⁸, são os interesses de toda a sociedade, normativamente positivados e exercidos pelo Poder Público, enquanto o interesse secundário constitui os interesses patrimoniais, igualmente positivados.

Sob outro aspecto, o raciocínio acima também se equivoca porque a pessoa interessada não advoga o interesse secundário em detrimento do primário, vez que aquele visa a instrumentalizar este, como bem explica Mello: “interesses secundários do Estado só podem ser por ele buscados quando coincidentes com os interesses primários, isto é, com os interesses públicos propriamente ditos”²²⁹.

O correto sentido da ação de improbidade administrativa é punir o agente ímprobo, pois sua conduta só atende aos seus interesses pessoais, descabendo sua análise em vista de divisão de interesse primário ou secundário, pois tais interesses se concentram no Poder Público e o “interesse” satisfeito pelo ato ímprobo é exclusivamente do agente que o cometeu.

A problemática de se trazer a teoria de Renato Alessi para melhor entender a improbidade administrativa está na consequência desastrosa das conclusões a que chega o intérprete ao adotá-la. Caso existisse um interesse secundário (patrimonial) a justificar o ato

²²⁷ “Sem razão, assim, permissa venia, a alegada impossibilidade de atuação do Parquet com vistas à proteção do patrimônio público de determinado ente federativo em razão da vedação, constitucionalmente prevista, de exercer a instituição a “representação judicial de entidade públicas” (art. 129, IX, da CF). O equívoco reside em considerar que ao agir em vista de ato lesivo ao erário municipal, por exemplo, estaria o Ministério Público a veicular o interesse público secundário da Administração em conservar os seus bens, direitos e valores – atribuição que recai sobre os respectivos Procuradores da pessoa jurídica lesada – quando, na verdade, o que se busca é a tutela do interesse público primário consistente na conservação daquilo que a toda coletividade, por intermédio das gerações atuais e futuras, pertence (*res pública*). Por outro lado, não se pode perder de vista que nem sempre haverá coincidência entre os interesses públicos primário e secundário, surgindo daí a imperiosa necessidade de intervenção do Ministério Público.” (GARCIA; ALVES, 2014, p. 902)

²²⁸ “Nesses casos a entidade não se volta à direta satisfação de interesses públicos primários, mas simplesmente à satisfação de interesses patrimoniais (secundários), sendo plenamente suficiente para o interesse público que determinadas atividades econômicas sejam desenvolvidas por uma entidade pública.” (ALESSI, Renato. *Instituciones de Derecho Administrativo*. Trad. Buenaventura Pellisé Prats. t. I. Barcelona: Bosch, 1970. p. 51, tradução nossa)

²²⁹ MELLO, 2015, p. 67.

ímprobo, a pessoa interessada, ou seja, o Poder Público, defenderia tal ato? Evidentemente, não. Enfim, vale a pena insistir no fato de que a conduta ímproba só atende aos interesses pessoais de seu sujeito ativo, de modo que tanto o ministério público quanto a pessoa jurídica interessada devem ser legitimadas a buscar a necessária punição dele.

5.3 Pessoas jurídicas interessadas

É certo que a pessoa jurídica interessada enunciada pelo artigo 17 da Lei nº 8.429/1992 possui, neste mesmo artigo, outras denominações, visto que ele também a ela se refere como “fazenda pública” bem como “procuradoria do órgão”. Cabe esclarecer que a procuradoria do órgão tão somente é incumbida constitucional e legalmente de defender os interesses municipais; não defende os interesses exclusivos do Poder Executivo; nunca defende os interesses exclusivamente do prefeito municipal.

Para fins didáticos, a interpretação a ser dada ao *caput* do art. 17 da LIA deve identificar como “pessoas” legitimadas à propositura da ação aquelas, nos termos da lei, interessadas e também a sociedade, sendo esta, por sua vez, defendida pelo ministério público.

Sob outro foco, não se deve confundir o fundamento da legitimidade em propor a ação de improbidade administrativa (proibidade constitucionalizada) com o mister constitucional do ministério público e das procuradorias.

Em apertada síntese, é possível dizer que o ministério público advoga os interesses da sociedade, enquanto as procuradorias dos órgãos advogam os interesses legais das pessoas jurídicas de direito público²³⁰, que nada têm a ver com interesse primário ou secundário, mas sim com interesse legal. Vale dizer que o entendimento sobre a divisão de cada procuratura de acordo com os interesses por elas defendidos também é compartilhado por Madureira, ao identificar que o ministério público defende o interesse da sociedade, enquanto a advocacia pública defende a entidade estatal de modo mais proativo²³¹.

As instituições técnicas que buscam a justiça, sendo mesmo a ela essenciais, estão previstas no capítulo IV do Título III da CF, denominadas de “funções essenciais à justiça”. Tais instituições já foram denominadas de procuraturas por Moreira Neto²³².

A razão técnica das procuraturas justifica a exclusão, operada pela Lei de Improbidade Administrativa, de qualquer do povo ajuizar ação de improbidade (entidades políticas); o

²³⁰ MOREIRA NETO, 1992.

²³¹ MADUREIRA, 2015, p. 220.

²³² MOREIRA NETO, 1992.

agente público posto no polo passivo da ação em análise deve ter como acusador um órgão técnico e funcionalmente responsável e também previamente designado, de modo a preservar em grau máximo as liberdades fundamentais dos acusados.

As procuraturas de advocacia pública e do ministério público, com base nos misteres diversos de ambas as instituições e também sob o fundamento único que as legitima no ingresso de ação de improbidade, não sofrem precedência de uma instituição pela outra na propositura de tais ações, vez que a legitimidade delas é concorrente não exclusiva, é solidária e não subsidiária²³³.

Há entendimento no sentido de que a procuradoria, ou seja, a advocacia do ente público, deve ter precedência em relação ao ministério público no ajuizamento da ação sob foco, de modo que apenas em sua omissão estaria o *parquet* habilitado a atuar. Esta é a aparente orientação da Súmula nº 35 do Conselho Superior do Ministério Público de São Paulo²³⁴.

No entanto, a citada orientação apenas sugere que o membro do *parquet* inste a procuradoria do órgão a ingressar com a ação, sem que haja qualquer autolimitação do ministério público nesse sentido.

Em vista do fundamento jurídico único a respeito do ingresso da ação em comento, não se pode concordar com a identificação de uma legitimidade ordinária em relação à procuradoria do órgão e uma legitimidade extraordinária em relação ao ministério público, como faz crer Simão²³⁵, ao sustentar que o patrimônio público constitui o direito material violado com o ato ímprobo, sendo tal patrimônio de titularidade da “pessoa interessada”.

O ministério público não defende direito de outros lesados quando ingressa com a ação em comento; não se pode sustentar que a probidade constitucionalizada não constitui direito de todos os cidadãos. O bem a ser protegido, ou melhor, a tutela a ser instrumentalizada pela ação tem natureza difusa, justificando a presença precípua, em muitos casos, do ministério público em concorrência com a procuradoria do órgão igualmente lesado.

²³³ “Isso não significa, no entanto, que o Parquet não ostente legitimidade para defesa do patrimônio público ou que só possa atuar depois de constatada a inércia da administração, o que transformaria a legitimação concorrente e disjuntiva, estabelecida pelo próprio texto constitucional, numa legitimação subsidiária.” (GARCIA; ALVES, 2014, p. 905)

²³⁴ “Em matéria de improbidade administrativa, quando pela natureza e circunstâncias do fato ou pela condição dos responsáveis o interesse social não apontar para a necessidade de pronta e imediata intervenção Ministerial, o Órgão do Ministério Público poderá, inicialmente, provocar a iniciativa do Poder Público colegitimado zelando pela observância do prazo prescricional e, sendo proposta a ação, intervindo nos autos respectivos como fiscal da lei, nada obstando que, em havendo omissão, venha a atuar posteriormente, inclusive contra a omissão, se for o caso. A promoção de arquivamento será lançada após a comprovação de que medidas suficientes foram tomadas pelo órgão colegitimado.” Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/conselho_superior/sumulas>. Acesso em: 10 dez. 2017.

²³⁵ SIMÃO, 2017, p. 435-438.

A pessoa de direito público lesada, isto é, a vítima mais evidente do ato ímprobo, tem mais facilidade na apuração dele, pois está mais imbricada com tal ato, mas isto não quer dizer que tal pessoa é a única e exclusiva vítima. Não se pode perder de vista que a improbidade administrativa afeta a todos, interessa a todos e deve ser ampla e plenamente rechaçada pelos órgãos de Justiça.

O foco acima deve constituir-se no ponto iluminado pela real orientação vazada na Súmula nº 35 do Conselho Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo, pois a ligação estreita entre o ato ímprobo e as competências constitucionais e legais das pessoas interessadas facilita a propositura da ação de improbidade administrativa por meio de quem tem o dever funcional de defender estas pessoas. A atribuição de defender as pessoas de direito público e também de prestar-lhes consultoria facilita a compreensão do que está sendo elaborado pelo Poder Público, de modo que qualquer desvio do mister constitucional e legal neste ambiente é identificado pela procuradoria do órgão.

Se o agente comete o ato de improbidade sob a roupagem de competência constitucional e legal do ente público, o ato não deixa de ser viciado. Há que salientar, sobretudo, que a improbidade administrativa não é anunciada no Diário Oficial, não é realizada às claras, mas sim arquitetada nos gabinetes, principalmente daqueles agentes públicos que deveriam rechaçá-la, mas infelizmente são eles mesmos os maiores idealizadores e realizadores destas condutas tão irregulares.

O agente que comete o ato ímprobo sob a roupagem de competência constitucional e legal atribuída ao ente público não enseja a responsabilidade deste por improbidade administrativa, muito menos priva o Poder Público de ingressar contra tal irregularidade. Todavia, há entendimento em sentido contrário:

Se alguém está agindo contrariamente ao erário compete ao Procurador, que defende a Fazenda respectiva, fazer a defesa da pessoa jurídica de direito público. E quando é a própria Fazenda Pública que comete atos contrários ao erário? Quer dizer, é o próprio Prefeito que comete atos de improbidade administrativa? Será que o Procurador do Estado, O Procurador do Município, o Advogado da União ou o Procurador da Fazenda Nacional moverão ação contra os seus “patrões”, contra seus “chefes” [...] como se dá a defesa do erário contra seu governante?²³⁶

Não se pode imputar a pecha de ímprobo ao próprio município, quando apenas seu servidor, seu gestor, seu dirigente, enfim, a pessoa física que o dirige, cometeu o delito; esta hipótese seria verdadeira imputação de delito à própria vítima deste.

²³⁶ GARCIA; ALVES, 2014, p. 902-903.

A ideia de que o prefeito municipal é o padrão de todos os servidores fundamenta-se na concepção autocrática de Estado; na concepção de que o prefeito é dono da prefeitura; na concepção de município propriedade de coronéis, longe, portanto, de uma concepção democrática insculpida na Carta Magna.

O ato ímprobo é cometido muitas vezes por mando e comando do prefeito municipal, de sorte que negar à procuradoria municipal o direito, ou melhor, o dever de defender o município de seu próprio gestor é, na verdade, fomentar a improbidade administrativa dentro da municipalidade.

5.4 Atribuição legal da procuradoria para ingressar com a ação de improbidade administrativa

Decorre do artigo 16 da Lei nº 8.429/1992 que cabe à procuradoria do órgão interessado propor o sequestro dos bens do agente ímprobo nos casos de enriquecimento ilícito ou dano ao erário; o artigo subsequente preceitua que a ação principal de improbidade administrativa será proposta também pela pessoa jurídica interessada.

A lei nacional que trata de improbidade administrativa trouxe a imposição de a advocacia pública ingressar judicialmente, tanto com a ação principal de improbidade administrativa quanto com as medidas cautelares cabíveis a bem proteger os interesses municipais dos agentes ímprobos.

Em observância à legislação nacional supracitada, os municípios vêm dispondo sobre a competência de suas procuradorias ingressarem especificamente com as ações de improbidade administrativa²³⁷. Em outras palavras, mostra-se importante à organização municipal a disposição expressa das atribuições legais de suas procuradorias, no caso, a

²³⁷ “Art. 63. Compete à Procuradoria Judicial: I - atuar em processos cíveis em que o Município figure como parte ou quando tenha manifesto interesse na causa, promovendo sua representação em todas as instâncias, excetuando aquelas que competem às Procuradorias do Patrimônio Imobiliário, Trabalhista, do Contencioso Fiscal, de Execuções Fiscais, Especializada do Executivo e Contencioso Fiscal, e de Direitos Difusos, Urbanismo e Proteção do Meio Ambiente; II - *promover ação de improbidade e outras de natureza civil, na defesa dos interesses municipais*; III - acompanhar e analisar processos administrativos elaborando pareceres e manifestações sempre que relativos a sua área de atuação; IV - responder a ofícios encaminhados pelo Poder Judiciário; V - verificar as intimações nos processos judiciais eletrônicos, encaminhando-as à Seção Administrativa para juntada no respectivo processo administrativo e, após a devolução, adotar as providências necessárias.” (GUARULHOS. Lei nº 7.550, de 19 de abril de 2017. Dispõe sobre a administração pública municipal, a estrutura organizacional e o quadro de servidores públicos da administração direta da Prefeitura de Guarulhos e dá outras providências. *Diário Oficial do Município de Guarulhos*, Guarulhos, p. 7, 28 abr. 2017 Disponível em: <<http://www.guarulhos.sp.gov.br/uploads/pdf/477871788.pdf>>. Acesso em: 8 dez. 2017. Grifo nosso)

disposição expressa sobre a competência da procuradoria de ingressar com ação de improbidade administrativa.

Por outro lado, não há necessidade de existir lei municipal autorizando expressamente a procuradoria a ingressar com a ação de improbidade sem a anuência de qualquer outro órgão ou mesmo do chefe do Executivo, pois a Constituição já dispôs sobre esta atribuição, no sentido de que o cabimento dela é exclusivo da advocacia pública; na esfera legal, a lei nacional dispôs expressamente sobre o fato de tal atribuição competir à procuradoria do órgão²³⁸.

Não há dúvidas, portanto, acerca da previsão legal, quer em âmbito nacional quer em algumas localidades, sobre a atribuição do ingresso da ação de improbidade administrativa caber à procuradoria municipal.

²³⁸ BRASIL, 1992, artigo 16 cc 17.

6 PROPOSITURA DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM FACE DO PREFEITO EM EXERCÍCIO

A Constituição Federal de 1988 trouxe a previsão de órgãos essenciais à promoção da justiça, as chamadas procuraturas constitucionais²³⁹, que, visando a atender aos comandos constitucionais de justiça, devem ter independência de qualquer outro Poder da República.

As procuraturas constitucionais em geral e a advocacia pública em específico constituem-se em órgãos promotores da justiça, no sentido de buscar o primado da juridicidade, da legalidade em sentido amplo, enfim, de fazer valer a ordem constitucional. Neste prisma, as procuradorias municipais são órgãos essenciais à justiça em âmbito municipal, provocando os Poderes da República a observar os interesses do município. Assim, elas devem ser independentes de qualquer Poder da República, conforme estabelece a CF no “Título IV – Da Organização dos Poderes”, na medida em que este título tem o fim confesso de não submeter a advocacia pública a qualquer dos Poderes.

Somente é possível desenvolver uma função essencial à justiça se não houver vinculação com os Poderes que possa ofendê-la, incluindo nisso o próprio Poder Judiciário; vale mais uma vez frisar que Justiça não se confunde com Poder Judiciário, cabendo, assim, aos seus órgãos essenciais buscá-la no primado da juridicidade e da legalidade em sentido amplo em qualquer dos Poderes da República, ainda que tal postura vá de encontro aos atos do Poder Judiciário.

A prerrogativa de provocar os poderes competentes à realização da justiça está nas mãos dos órgãos a ela essenciais; hoje, não se duvida de que a procuratura do ministério público detém poderes para acionar tanto o Judiciário quanto o Legislativo na busca da justiça, e este poder de provocação também é encontrado nas outras procuraturas, em especial na advocacia pública. Basta verificar que qualquer cidadão pode oferecer denúncia ao Senado Federal contra atos dos ministros do STF²⁴⁰; o que dizer então dos órgãos das procuraturas? Evidente, portanto, a possibilidade de os órgãos de advocacia pública oferecerem tal denúncia, justificando desse modo a necessária independência da advocacia pública em relação aos Poderes da República, na medida em que defende os interesses de uma entidade política em face de qualquer poder, em face até mesmo de seus gestores.

Neste ponto cabe indagar: qual é o verdadeiro interesse municipal? A resposta concisa e certa é: o interesse que consta, em última análise, da Constituição da República.

²³⁹ MOREIRA NETO, 1992.

²⁴⁰ BRASIL, 1950, art. 41.

A legalidade é a pedra inicial na construção do Estado Democrático de Direito. Na visão de Mello²⁴¹, ela consiste na tradução jurídica de um propósito político, vindo dessa forma a conjugar os interesses estatais com o próprio Estado; conjugar, portanto, os verdadeiros interesses municipais com seu respectivo município.

Neste passo, convém investigar o conteúdo constante da lei: qual será este conteúdo? O que a lei pode e deve dispor? A estrutura jurídica responde a estas indagações no sentido de que a lei dispõe sobre o que consta da Constituição da República e esta, por sua vez, traz o interesse público como seu necessário conteúdo.

Ocorre que “interesse público” é expressão fluida, indeterminada, carecendo, portanto, de necessária determinação por parte de seu intérprete. Bem por isso a doutrina, sobretudo a mais recente, vem travando uma verdadeira batalha intelectual na busca do real conceito de interesse público ou mesmo quanto à real existência deste conceito²⁴².

Aqui não é a sede adequada ao enfrentamento de tão complexa e intrigante matéria, na medida em que conceituar um interesse que deva ser de todos e que ao mesmo tempo respeite os direitos e garantias fundamentais da minoria não constitui tarefa fácil, podendo tal questão ser aprofundada com a leitura de alentada tese de Madureira²⁴³. Todavia, não se pode passar por este assunto sem aqui deixar claro que o interesse público não deve ser entendido como a junção, como o acúmulo dos interesses individuais, ou seja, a separação entre interesse público e individual não pode ter um critério meramente quantitativo.

Mello²⁴⁴ esclarece que o interesse público nunca deve contrariar o interesse do indivíduo enquanto cidadão; sendo assim, o cidadão, ou melhor dizendo o indivíduo, num aspecto social, exercente da cidadania, possui uma parte do interesse do todo coletivo. Ele exemplifica seu raciocínio esmiuçando o interesse na desapropriação. Pois bem. Para Mello, somente há respeito ao interesse público em relação ao privado, ou a melhor harmonia entre ambos, se o interesse privado for apreendido no aspecto social, não meramente individual; dessa maneira, o interesse em não ser desapropriado não constitui interesse a ser harmonizado com o interesse de o Poder Público desapropriar, mas o interesse do indivíduo em prol do instituto da desapropriação constitui um interesse individual harmonizável ao interesse público de desapropriar, constituindo, assim, a dimensão pública dos interesses individuais.

²⁴¹ MELLO, 2015, p. 100.

²⁴² Vide: ÁVILA, Humberto. Repensando o princípio da supremacia do interesse público. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, v. 24, p. 159-180, 1998; e MELLO, 2015, p. 70-98.

²⁴³ MADUREIRA, 2015.

²⁴⁴ MELLO, 2015, p. 100.

No capítulo precedente, foi vista a existência da dicotomia apresentada pela doutrina italiana de Renato Alessi entre os interesses primários e os secundários, e naquela oportunidade já foi esclarecido e justificado que tal teoria não se aplica ao estudo da responsabilização por improbidade administrativa. Convém acrescentar àquela explicação que o interesse secundário da administração – não obstante ser jurídico, valendo lembrar que o ilícito também é jurídico – não recebe o amparo do Direito²⁴⁵.

Em questões alheias à administração pública, o interesse público constante do ordenamento jurídico sempre preponderará em relação ao interesse exclusivamente privado ou mesmo sobre o interesse ilícito, ao contrário deste mesmo interesse coletivo geral quando ponderado em relação ao interesse individual com dimensão pública, pois aqui somente o caso concreto definirá o direito aplicável.

Em questões da administração pública, é possível ousar dizer que não há que se falar em seu próprio interesse privado, visto que ela é regida pela vontade funcional e não pela autonomia da vontade. Sendo assim, na busca da responsabilização do prefeito municipal em exercício pelo ato de improbidade administrativa por ele cometido, deve-se concluir pela defesa do interesse público em detrimento de um suposto interesse exclusivo da própria municipalidade²⁴⁶, como se ela tivesse autonomia de vontade.

A vontade que o município manifesta é, essencialmente, funcional, descabendo, portanto, perquirir uma vontade exclusiva dele. Tal vontade deve ser buscada no ordenamento jurídico em harmonia com o Estado de Direito, pois, conforme visto, não há que se fazer defesa do interesse exclusivamente privado do município, porque tal interesse sequer existe, visto que o município não tem autonomia se sua vontade não estiver em consonância com o interesse público.

Se não se deve officiar a defesa de um suposto interesse exclusivo do município, que dirá do interesse particular da pessoa física de seu gestor? Com muito maior razão, o interesse exclusivamente da pessoa física do governante não se deve sobrepor ao interesse público titularizado pelo município, devendo este ente repudiar tal conduta imediata e veementemente. O repúdio ao interesse pessoal do agente estatal manifestado arditamente por ato administrativo de gestão deve ser feito em sede de ação de improbidade administrativa movida pelo município.

²⁴⁵ HACHEM, Daniel Wunder. *Princípio constitucional da supremacia do interesse público*. Belo Horizonte: Fórum, 2001. p. 195-202.

²⁴⁶ MARTINS, 2015, p. 71.

O interesse público e o comprometimento com a essencialidade da justiça justificam a independência da procuradoria para ajuizar a ação civil pública de improbidade administrativa em face do prefeito em exercício; embora não se tenha notícia da existência de previsão legal desta específica atribuição²⁴⁷ em nenhum município, o ordenamento jurídico a respalda sob a justificativa de defesa do interesse público em relação ao interesse da pessoa do chefe do Executivo.

6.1 Independência da procuradoria para ajuizar a ação civil pública de improbidade administrativa

A localização topográfica da advocacia pública no texto constitucional indica que ela tem independência de atuação em relação aos Poderes da República. É notório que o Poder Judiciário dá a última palavra sobre a interpretação do ordenamento jurídico, mas isto não quer dizer que só ele está encarregado da justiça no Brasil.

A ideia de justiça como valor constitucional passa pelo fundamento do Estado brasileiro na dignidade da pessoa humana²⁴⁸ e também pelos seus objetivos de uma sociedade justa²⁴⁹, sendo que todos os Poderes estão comprometidos com este mister.

No entanto, em âmbito federal existe a Lei nº 9.028/95²⁵⁰, que traz a insegura hipótese de defesa institucional a ser ofertada a certos agentes públicos, em clara afronta às distintas atribuições das procuraturas. Pois bem, o artigo 22 da mencionada lei estabelece que caberá à Advocacia-Geral da União e a seus órgãos vinculados a representação judicial dos titulares e dos membros dos Poderes da República, de autarquias e fundações públicas federais, bem como dos ocupantes de cargos de natureza especial de direção e assessoramento superiores.

Ocorre que a Lei federal nº 9.028/95 condiciona expressamente, no comentado artigo, a atuação da advocacia pública federal às prévias análises quanto à presença do interesse público no caso concreto, bem como que o ato impugnado seja cometido no estrito cumprimento do dever constitucional e legal do agente público.

²⁴⁷ *De lege lata* não existe lei local tratando especificamente do ingresso de ação de improbidade administrativa contra o prefeito em exercício. Uma possível justificativa para isto é que caberia ao próprio prefeito a iniciativa desta lei e, no atual estágio de afirmação das procuraturas de Justiça, tal lei ainda não existe; ocorre que, *de lege ferenda*, o presente estudo visa a fomentar a elaboração de leis locais específicas sobre o assunto, até porque somente no âmbito do municipalismo e com a força da população local esta hodierna utópica lei pode tornar-se realidade num futuro próximo.

²⁴⁸ BRASIL, 1988, art. 1º, III.

²⁴⁹ BRASIL, 1988, art. 3º, I.

²⁵⁰ BRASIL. *Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995*. Dispõe sobre o exercício das atribuições institucionais da Advocacia-Geral da União, em caráter emergencial e provisório, e dá outras providências. Brasília, DF, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9028.htm>. Acesso em: 10 dez. 2017.

Curioso que as condicionantes legais referidas acima foram regulamentadas, por portaria do advogado-geral da União, em torno do ato administrativo questionado em juízo, não em torno do agente que o praticou²⁵¹, deixando clara a contradição de que a advocacia pública deva defender sempre o ato administrativo realizado, nunca o agente que o cometeu, não obstante seu texto expresso em sentido contrário, tudo porque é o ato administrativo levado a juízo que pauta a viabilidade da defesa institucional, não o cargo de seu agente. Por mais que a lei, em seu artigo 22, estabeleça a defesa do agente público que praticou o ato, a advocacia pública sempre estará defendendo o ato praticado, não quem o praticou; a defesa institucional deve ser ofertada na estrita medida em que tal ato não extrapole ou viole o interesse público, pois do contrário ela deve ser negada, tudo conforme entendimento baixado na mencionada portaria.

Viola a ampla defesa e até mesmo o contraditório o patrocínio de dois interesses por um mesmo causídico, pois sempre será possível surgir o conflito entre as estratégias de defesa; na defesa do agente e do ato, os interesses que dali possam surgir são dúbios²⁵². Não se quer aqui antecipar um juízo de culpabilidade acerca do ato do agente público, mas tão só constatar que sua defesa pessoal deve necessariamente envolver seus interesses pessoais, não se restringindo à vontade funcional, pois tal restrição viola a ampla defesa.

Até mesmo quem defende a constitucionalidade do artigo 22 da Lei nº 9.028/95²⁵³ reconhece as condicionantes acima mencionadas em torno do ato, não do agente, até porque elas estão no texto do mencionado artigo. Na ausência de uma razão legal subjetiva que justifique a defesa institucional dos agentes públicos, aquela indicada doutrina, que a defende, apoia-se na “razoabilidade” de a advocacia institucional patrocinar a causa do agente que atuou em nome da administração pública, sustentando, para tanto, não ser “justo” que ele arque com os custos do patrocínio de sua defesa pessoal.

²⁵¹ “Art. 2º. A representação de agentes públicos somente ocorrerá por solicitação do interessado e desde que o ato pelo qual esteja sendo demandado em juízo tenha sido praticado no exercício de suas atribuições constitucionais, legais ou regulamentares, na defesa do interesse público, especialmente da União, suas respectivas autarquias e fundações, ou das Instituições mencionadas no art. 22 da Lei nº 9.028, de 1995. Parágrafo único. O pedido de representação judicial pode ser formulado antes ou durante o transcurso do inquérito ou do processo judicial.” (BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Portaria nº 408, de 23 de março de 2009*. Disciplina os procedimentos relativos à representação judicial dos agentes públicos de que trata o art. 22 da Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995, pela Advocacia-Geral da União e Procuradoria-Geral Federal. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<https://www.diariodasleis.com.br/busca/exibelink.php?numlink=210465>>. Acesso em: 9 dez. 2017)

²⁵² GOMES, Luiz Flávio. *Vários réus, advogado comum e defesas conflitantes*: nulidade. 8 dez. 2009. Disponível em: <<https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/2029028/varios-reus-advogado-comum-e-defesas-conflitantes-nulidade>>. Acesso em: 6 dez. 2017.

²⁵³ CHAGAS, Cibely Pelegrino. Administração em defesa de seus agentes: exame de legitimidade. *Revista da AGU*, v. 11, n. 32, p. 63-90, abr./jun. 2012.

Sem retomar aqui a análise do princípio da razoabilidade, já realizada no segundo capítulo, não se mostra razoável bancar com dinheiro público a defesa de pessoas físicas que possuam recursos financeiros para custear os valores que decorram do processo, incluindo nisso os honorários de seu próprio causídico. A “justiça” de se custear ou não a defesa judicial deve restringir-se ao acesso à própria Justiça, e neste ambiente já existe uma procuratura vocacionada a este mister, qual seja a defensoria pública.

O agente público do alto escalão, resguardado pelo duvidoso artigo 22 da Lei nº 9.028/95, tem bom salário para custear sua defesa pessoal; deveria a lei cuidar apenas das entidades públicas, pois fazer “justiça” com o erário só mesmo em sede assistencial, o que não constitui as hipóteses da lei sob comento. Defesa pessoal de quem pode pagar por ela se faz pela própria pessoa a ser defendida, não pelas instituições.

Não se tem notícia de nenhuma lei municipal que traga a hipótese do artigo 22 da Lei federal nº 9.028/95, reafirmando a constatação feita alhures de que a advocacia pública municipal está muito mais solta das amarras autocráticas que aprisionam as outras advocacias públicas, justificando, assim, o presente estudo sobre sua independência.

A independência da procuradoria municipal para ajuizar a ação civil pública de improbidade administrativa em face do prefeito em exercício não configura a presunção de culpa deste. A procuradoria municipal, na propositura de ação de improbidade administrativa, não deve presumir a culpa de nenhum dos acusados, pois se deve ater aos indícios do caso concreto, que levam à convicção do procurador acusador quanto ao cometimento de atos de improbidade administrativa praticados pelo ímprobo.

O procurador acusador que promover a ação de improbidade em face de qualquer agente público, inclusive do prefeito, deve incluir nela os indícios de sua convicção, ou seja, sua ação:

[...] será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições inscritas nos arts. 16 a 18 do Código de Processo Civil.²⁵⁴

A palavra final, o julgamento da ação será sempre de competência do Poder Judiciário.

O caminho a ser trilhado pelo procurador acusador deve pautar-se pela natureza da responsabilidade discutida na ação de improbidade administrativa. Dita ação não tem por finalidade punir o cargo do agente ímprobo, mas sim o próprio agente, logo, não é uma ação

²⁵⁴ BRASIL, 1992, art. 17, § 6º. Refere-se aos artigos do antigo Código de Processo Civil que tratavam da responsabilidade por dano processual, atualmente tratada nos artigos 79 a 81 do CPC de 2015.

de matiz objetivo, mas sim subjetivo, visto que afeta a pessoa física do agente público. O pedido principal da ação de improbidade consiste na cominação das penas capituladas em seu artigo 12, vez que apenas de modo secundário e, em algumas vezes, até mesmo complementar o ressarcimento também constitui pedido desta ação.

É fato que a ação de improbidade administrativa pode ser cumulada com a declaração de nulidade do ato administrativo utilizado para encobrir o ato ímprobo, mas tal pleito lhe é secundário, na medida em que o principal foco desta ação é a punição do agente ímprobo. Em síntese, a responsabilidade aferida em sede de ação de improbidade administrativa é pessoal.

Não é dado ao ente público defender seus agentes em ações que tocam à responsabilidade deles; a advocacia pública deve defender o ente público, os atos deste ente, nunca exclusivamente seus agentes. Vale lembrar que a responsabilidade criminal, assim como a por improbidade administrativa, também é pessoal. Se lá, na área criminal, o Poder Público não defende o agente público criminoso, porque o defenderia nas ações por improbidade administrativa?

A coincidência de razões em matéria defensiva não induz a necessária identidade entre os defensores. Não é porque um ponto, tal como a declaração de nulidade de um ato, interessa à defesa tanto da pessoa física do agente público quanto do órgão público que ela deverá ter identidade de causídico, pois na aferição de responsabilidade pessoal tais defesas em algum momento podem ser contraditórias, devendo, portanto, cada réu ter sua própria defesa. Somente assim será preservado o devido processo legal.

A posição constitucional, já vista, da advocacia pública²⁵⁵ também reforça a independência técnica da procuradoria municipal no ajuizamento de AIA em face do prefeito em exercício. Sabemos que o ofício da advocacia não comporta hierarquia na técnica jurídica ali utilizada, bem por isso não há como o prefeito, ainda que em exercício, evitar a propositura da ação em estudo em vista de seu ato ímprobo cometido.

A questão técnica compete ao órgão autônomo da advocacia pública do ente; não há nesta seara ingerência de qualquer outra autoridade, por mais alta que seja. Enfim, na área técnica não há que se falar de subordinação nem de hierarquia, mas apenas de observação aos entendimentos uniformizados pelo próprio órgão de advocacia pública, no caso do município, pela procuradoria municipal.

Em um hipotético caso em que o prefeito tenha incorrido em conduta ímproba, na qual já exista entendimento uniformizado pela procuradoria quanto ao ajuizamento da ação, não

²⁵⁵ Vide item “3.2.1.1 Procuradoria é órgão do Poder Executivo?”.

haverá como não ingressar com tal medida. O procurador-geral do município que negligenciar o entendimento já uniformizado quanto a tal propositura incorrerá em falta e até mesmo em crime funcional.

Pelas razões acima, mostra-se profícua não apenas a uniformização das posições jurídicas da procuradoria, como também a devida publicidade delas, pois somente assim a eficiência e a moralidade administrativa estarão resguardadas.

A publicidade dos entendimentos firmados pela instituição serve tanto à prevenção ao cometimento de condutas ímprobas quanto à fiscalização social do necessário ajuizamento destas ações pela própria procuradoria. Importante perceber que a publicidade dos posicionamentos firmados pela procuradoria municipal acerca dos atos ímprobos passíveis de responsabilização respalda objetivamente a independência dela em face do chefe do Executivo, de modo a impossibilitar que este utilize dos poderes de seu cargo para inibir o que já estava previamente uniformizado pelo órgão de advocacia pública municipal.

Em suma, a localização topográfica da advocacia pública no texto constitucional, alinhada à promoção do interesse público identificado acima, justificam e impõem a independência da procuradoria municipal na propositura de ação civil pública de improbidade administrativa em face do prefeito.

6.2 Delimitação da competência do órgão da procuradoria, por disposição legal

A lei de iniciativa do chefe do Executivo municipal tem a competência exclusiva para delimitar as atribuições do órgão da procuradoria, mas isto não quer dizer que essa lei é imprescindível para tal delimitação e muito menos que ela deva respaldar o interesse do prefeito municipal. Caso não exista a delimitação legal, a Constituição já estabelece os comandos a serem seguidos pela advocacia pública e implicitamente pela advocacia pública municipal.

Não há outra instituição a defender o interesse municipal; por isso, na ausência de lei restritiva de suas competências, a procuradoria deve exercer seu mister de modo mais eficaz aos comandos constitucionais.

Não se pode deixar de processar o prefeito por ato de improbidade administrativa pela falta de lei de sua própria iniciativa. Sendo assim, caberá ao chefe da procuradoria a condução do aludido processo, sob pena de incorrer em falta por sua negligência. Há que se ponderar o interesse pessoal do chefe da procuradoria em eventual desídia na condução do processo de improbidade em face do prefeito municipal, para efeitos de capitulação em crime de prevaricação.

6.3 Processo administrativo prévio de apuração da prática de improbidade administrativa

É cediço que a realização de qualquer fim estatal exige o cumprimento de uma série de atos previamente coordenados. Diz-se qualquer fim, tendo em vista que todos os Poderes da República, nas três esferas de governo, atuam para cumprir seus misteres constitucionais; o meio para se operarem tais misteres, quer legislando, quer executando, quer julgando, é o processo, entendido aqui no sentido bem explicado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

[...] partindo-se do processo, nesse sentido amplo, em que se apresenta como uma série de atos coordenados para a realização dos fins estatais, pode-se fazer uma primeira classificação, separando-se, de um lado, o processo legislativo, pelo qual o Estado elabora a lei, e, de outro, os processos judicial e administrativo, pelos quais o Estado aplica a lei.²⁵⁶

Legislar constitui uma das três funções estatais, valendo agora chamar a atenção para o fato de que tal poder é realizado em abstrato, visto que não se refere a casos concretos específicos. Por esse motivo, é fácil apartar tal função das de administrar e julgar, já que somente estas últimas se concretizam.²⁵⁷

A aplicação da lei pelo Estado resulta de um processo administrativo ou judicial, de sorte que o primeiro tenha por conteúdo a função administrativa e o segundo, a jurisdicional, sendo que ambas se referem a casos concretos.

Oportuno identificar o significado do processo administrativo dentro do esquadro constitucional, assinalado nas lições de Martins²⁵⁸. O processo administrativo deve distinguir-se do procedimento administrativo, porque a própria Constituição diferencia a figura do processo da figura do procedimento. A distinção fulcral entre ambos reside na Constituição da República, que atribui à União legislar sobre processo²⁵⁹, enquanto atribui à competência concorrente entre a esfera federal e a estadual legislar sobre procedimento²⁶⁰ e, por observância ao princípio federativo, também atribui tal competência à esfera municipal, nos termos do artigo 30, inciso I.

Consoante a já citada lição de Martins, o processo constitui-se do procedimento, ou seja, do rito a ser seguido, da concatenação de atos e fatos ao atingimento de um fim estatal, acrescido da relação processual que se estabelece entre a pessoa interessada e o Estado-Administração.

²⁵⁶ DI PIETRO, 2015, p. 764-765.

²⁵⁷ CÂMARA, 2010, p. 69-71.

²⁵⁸ MARTINS, 2015, p. 267-342.

²⁵⁹ BRASIL, 1988, art. 22, inciso I.

²⁶⁰ BRASIL, 1988, art. 24, inciso X.

A relação processual pode ser identificada mediante as situações jurídicas que se vão criando no decorrer do processo, situações de vantagens e desvantagens, de ônus e bônus processuais entre a pessoa interessada e o Estado-Administração, como, por exemplo, o direito de pleitear uma audiência pública no decorrer do processo administrativo, a perda de um prazo processual etc. Nesses termos, onde não houver esta relação, não haverá processo, no máximo procedimento administrativo.

No restrito campo do procedimento administrativo, não há relação do Estado-Administração com ninguém, tão só encadeamento de atos e fatos dentro da própria administração; os atos administrativos encadeados visam à decisão final da administração, no entanto, no caminho a se chegar ao ato administrativo final, cada ato administrativo desta seara, em si, deve apresentar sua própria regularidade. A regularidade de cada um dos atos administrativos é denominada de requisitos procedimentais destes atos, bem por isso tais requisitos não se confundem com o conjunto encadeado de todos os atos administrativos, pois este sim é o procedimento administrativo.

Em suma, a relação que se estabelece entre a ideia de processo e procedimento deve ser de continente e conteúdo, vez que este é parte integrante do processo. Sempre que houver interesses alheios aos da administração pública a serem discutidos em procedimentos por ela conduzidos, exige-se a identificação e o asseguramento de direitos entre interessado e administração, ou seja, exige-se a identificação da relação processual instaurada entre ambos.

A função de apuração de ilícitos de improbidade administrativa pela própria pessoa jurídica de direito público interessada decorre da necessária aplicação do princípio da legalidade. É sabido que a administração pública, em todas suas esferas de atuação, não pode divorciar-se de tal princípio. Não é uma conveniência administrativa observá-lo, mas sim uma imposição constitucional²⁶¹. Logo, os municípios também seguem estas regras.

A Lei federal nº 8.429/1992 estabelece, no *caput* e parágrafos de seu artigo 14, as modalidades de instauração de processo de investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade administrativa. Tal processo pode ser instaurado de ofício, pois isto decorre do princípio da legalidade, como também pode ser instaurado a partir de representação de qualquer do povo. Neste último caso, a representação deve ser escrita ou reduzida a termo. Será assinada, logo, não há que se falar em representação anônima; a pessoa do povo deve identificar-se, evitando, assim, o “denuncismo”.

²⁶¹ BRASIL, 1988, art. 37, *caput*.

Diz-se que qualquer pessoa do povo pode representar a autoridade para apuração de atos de improbidade administrativa, pois a lei não exigiu qualquer requisito de cidadania, mas unicamente a identificação do representante, denotando que a probidade administrativa extrapola o interesse do cidadão, vez que atinge todo o Estado Democrático de Direito. No entanto, tal representação, além de ter sua autoria identificada, deve conter informações sobre o ato ímprobo e sua autoria, bem como as “provas” acerca dele, das quais o representante tenha conhecimento. Na ausência de tais requisitos, ou seja, se a representação não estiver em termos com a citada legislação, a autoridade competente para a investigação poderá rejeitá-la. Todavia, na hipótese de rejeição da representação, seu subscritor poderá ainda oferecer representação idêntica ao ministério público, que, por sua vez, tomará as decisões que entenda cabíveis, tudo nos termos da lei.

O artigo 14 da LIA estabeleceu a necessidade deste processo administrativo prévio ser instaurado e conduzido pela autoridade competente, não lhe sendo, portanto, tal condução discricionária, mas sim vinculada nos termos desse comando legal. Entretanto, com acerto, tal dispositivo da lei de improbidade não regulamentou este processo administrativo em suas minúcias, em seus procedimentos, pois isto caberá à respectiva esfera administrativa lesada²⁶². O princípio federativo impõe a autonomia dos entes federados, conforme já visto no item 3.1; dessa forma, a capacidade de legislar bem como a autoadministração do município constituem um dos elementos da Federação. Neste ponto deve-se exigir do parlamento municipal a produção legislativa neste assunto: cabe a cada município regulamentar o rito a ser seguido na investigação de improbidade administrativa.

Evidentemente, a ausência de legislação municipal que disponha sobre o rito a ser seguido no processo administrativo de investigação de improbidade administrativa não prejudica tal mister, devendo a municipalidade buscar suas finalidades sempre respeitando os direitos fundamentais dos interessados e estabelecendo, assim, a condizente e constitucional relação processual.

Convém esclarecer que o processo de investigação sob comento, conduzido pela autoridade administrativa adiante identificada, não se confunde, nem de longe, com o procedimento disciplinar de apuração de infrações administrativas; para desconstituir qualquer confusão neste sentido e chegar a tal conclusão, basta a leitura do § 3º do artigo 14 da LIA. O artigo citado prevê que, “em se tratando de servidores federais, será processada na forma prevista nos arts. 148 a 182 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990”²⁶³. Ora, a lei

²⁶² BRASIL, 1988, art. 24, X, cc art. 30, inciso I.

²⁶³ BRASIL, 1992, art. 14, § 3º.

traz apenas uma das variadas categorias de pessoas que podem incorrer em ato de improbidade administrativa, mas certamente não restringe a tais pessoas nem poderia realizar tal restrição. A lei de improbidade não faz acepção das categorias de agentes públicos que possam cometer tal ilícito, porque a própria Constituição não faz tal acepção; o princípio da isonomia assegura o tratamento igualitário entre os agentes que cometam ilícitos na medida de sua culpabilidade, não de seus cargos, tudo conforme já visto.

O princípio da legalidade, por sua vez, impõe que qualquer pessoa aja em harmonia com o ordenamento jurídico; enfim, a improbidade administrativa não é um fenômeno interno da administração, vez que extravasa os lindes administrativos. Portanto, há que se concordar com Wallace Paiva Martins Júnior, citado por Simão²⁶⁴, quando leciona que não se deve confundir o processo administrativo disciplinar com o procedimento administrativo preparatório à ação de improbidade administrativa; nesta, a investigação pode recair em pessoa alheia aos quadros da entidade, ou até mesmo sobre a maior autoridade da entidade, de sorte que não se devem trazer os regramentos hierárquicos entre investigador e investigado, pois isto tornaria a investigação inútil.

Além da diferença acima mencionada entre os processos disciplinares e os de apuração de atos ímprobos, há também que diferenciá-los sob o critério do objetivo final deles. O processo administrativo disciplinar visa, ao final, a punir ou absolver o agente estatal, seguindo para tanto um rigoroso ritual. Já no processo administrativo de investigação de atos de improbidade administrativa, a administração pública não objetiva punir ou absolver o agente investigado, apenas angariar elementos para a propositura ou não de ação judicial de improbidade administrativa.

O artigo 5º, inciso LV, da CF estabelece: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”²⁶⁵. Não parece adequado tratar o investigado como se acusado fosse; não há uma relação de acusador e acusado entre a administração pública e o agente representado acerca de suspeitas de ter praticado ato de improbidade; nem sequer há lide entre ambos, pois a administração deve conduzir tal processo com a intenção de apurar o ilícito, não de condenar o agente suspeito, visto que isto será feito, eventualmente, pelo Poder Judiciário. É possível que, no decorrer desse processo investigativo, ocorram controvérsias entre os envolvidos, mas isto não leva a caracterizar pretensões resistidas, vez que não há resistências nesse processo, somente apuração de fatos. Não parece crível reconhecer nestes

²⁶⁴ MARTINS JÚNIOR *apud* SIMÃO, 2017, p. 356.

²⁶⁵ BRASIL, 1988, art. 5º, inciso LV.

processos o direito ao contraditório, pois não há o que se contraditar nele. Nestas investigações, a administração não declara, não diz nada, apenas apura, portanto não há que se falar em contradizer o que não foi dito. Enfim, é descabido qualquer pleito contraditório em processo investigativo, e assim também leciona a doutrina²⁶⁶ nos processos investigativos de improbidade conduzidos pelo ministério público, ou seja, nos inquéritos civis.

A ausência de contraditório em processos de investigação de improbidade administrativa não significa ausência de participação do investigado em tais processos. Assim, tanto nos inquéritos civis conduzidos pelo ministério público quanto nos processos administrativos de apuração de atos de improbidade administrativa, o investigado deve ter garantido seu direito a participação; somente não terá direito de contraditar, mas deverá ter garantido o direito de participar do processo, de modo a se conferir legitimidade às decisões finais tomadas pela administração. Vale lembrar que não haveria processo se não fosse dado o direito de participação ao investigado; ante a ausência de situações jurídicas em face do investigado, só haveria procedimento administrativo.

O artigo 8º, § 1º, da Lei federal nº 7.347/1985²⁶⁷, que disciplina a ação civil pública, dispõe que a competência para instaurar inquérito civil é do ministério público, sendo um processo de matiz administrativo, vez que atua também na investigação de ilícitos. Contudo, há quem entenda que tal processo não tem cabimento em sede de ação de improbidade administrativa, vez que a lei que a regulamenta não trouxe dispositivo semelhante ao da lei de ação civil pública²⁶⁸; no entanto, prevalece que tal instrumento é admitido para apuração destes ilícitos²⁶⁹.

Nos termos da Lei nº 7.347/1985 de ação civil pública, o inquérito civil distingue-se dos outros instrumentos processuais de investigação de ilícitos diversos dos criminais, tendo em vista a autoridade de seus comandos. A lei é clara ao estabelecer que o *parquet* requisita informações em sede de inquérito civil, ao passo que a autoridade que apura o ilícito por meio de processo administrativo apenas requer as informações pertinentes à apuração do ilícito.

Não andou bem o legislador ao estabelecer a exclusividade deste poder requisitório ao ministério público, pois, se ele concedeu a outras pessoas o próprio ajuizamento da ação civil

²⁶⁶ GARCIA; ALVES, 2014, p. 779.

²⁶⁷ BRASIL. *Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (vetado) e dá outras providências. Brasília, DF, 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm>. Acesso em: 9 dez. 2017.

²⁶⁸ SIMÃO, 2017, p. 373.

²⁶⁹ GARCIA; ALVES, 2014, p. 779-876.

pública, incluindo entre elas o município, por que então não concederia a investigação sobre os fatos que serão por ela levados ao Judiciário? Quem pode o mais, pode o menos.

Haveria um poder implícito de o legitimado a propor a ação judicial também investigar os fatos narrados por ela. Assim, tomando de empréstimo a teoria dos poderes implícitos do Direito estadunidense²⁷⁰, no que se refere ao inquérito policial o ministério público vem sustentando que os poderes investigatórios daquele processo criminal também deveriam ser utilizados por quem tem a legitimidade em propor a ação criminal, não devendo estar restritos ao delegado de polícia. Vale mesmo lembrar que por diversas vezes o ministério público sustentou o poder implícito de conduzir a investigação criminal, ante seu poder de ajuizar a respectiva ação, conforme nos dá conta Alexandre de Moraes. Se há um poder implícito nas ações criminais de seu legitimado investigar tais ilícitos – não obstante o CPP, em seu artigo 4º, *caput*, destinar a exclusividade da investigação criminal ao delegado de polícia –, com maior razão há também um poder implícito de os legitimados a promoverem a ação de improbidade administrativa investigarem tais ilícitos.

Portanto, o que mais interessa à preservação da probidade constitucionalizada é o mais amplo e constitucional poder, aos órgãos encarregados de promover a competente ação judicial por atos de improbidade administrativa, de também investigar o cometimento de tais ilícitos.

²⁷⁰ MORAES, 2007, p. 586-587.

7 CONCLUSÕES

1) O objetivo das investigações aqui desenvolvidas foi evidenciar uma atribuição independente da procuradoria municipal em relação a qualquer outro órgão da República. A opção que se mostrou mais adequada a este mister foi identificar em que consiste o ilícito de improbidade administrativa e sua imputação ao gestor público, no caso ao prefeito municipal. Isto porque, na seara punitiva, todos devem ser igualmente responsabilizados na medida de sua participação no ilícito, de modo que a atuação da procuradoria deveria ser independente de quem quer que estivesse sendo punido, pois do contrário estar-se-ia ferindo o princípio da isonomia.

2) A advocacia pública municipal foi escolhida para tratar do tema acima por ser a menos detalhada pela Constituição da República, quando comparada com as advocacias públicas das outras esferas de Estado. A falta de detalhamento em âmbito nacional, bem como de imposição do modelo federal à advocacia pública municipal, por extensão do princípio da simetria, sugere o caminho inverso – o municipalismo –, possibilitando que as experiências de cada localidade deem o regime jurídico adequado a cada uma das advocacias públicas locais. Isto fomenta a conquista gradativa da independência da advocacia pública, refletindo em âmbito nacional.

3) O segundo capítulo desta análise concentrou-se na investigação acerca da improbidade administrativa. A primeira preocupação foi defini-la, para depois abordar sua natureza jurídica, que se descortinou na autonomia desta modalidade de ilícito frente aos modelos já existentes. À luz do objeto jurídico tutelado – improbidade constitucionalizada –, foi esmiuçada a racionalidade de seus tipos de ilícito para, ao final, estabelecer as proporcionais punições a quem nele incorre, tendo sempre como parâmetro o aludido bem jurídico tutelado. Foi esclarecido, ainda, que esta modalidade de ilícito é pautada por um regime de âmbito nacional, ofertando um padrão de probidade aos gestores públicos em todo Brasil.

4) No terceiro capítulo, foi explanada a autonomia municipal como elemento justificador de o município ser identificado como ente estatal. Esta conclusão surgiu porque o município é um núcleo político de decisão local; ele inova na ordem jurídica, possuindo finalidades que lhe são peculiares. O município revelou-se um centro de poder, um centro político em que os interesses discutidos nas câmaras de vereadores e sancionados pelo prefeito são considerados uma verdadeira caixa de ressonância dos interesses da comunidade

local e, neste prisma, o município foi identificado como um ente do Estado, a quem se imputam direitos e deveres.

5) A procuradoria municipal foi apresentada como órgão da administração pública, por ter, dentre outros elementos, a competência de apresentar as finalidades do município; demonstrou-se que as finalidades estatais não se confundem com as finalidades pessoais de seus agentes, apartando-se, assim, as intenções do município – vontade funcional – das intenções de seu gestor – vontade pessoal –, sendo que estas constituem o elemento volitivo da improbidade administrativa.

6) A procuradoria municipal foi identificada, nesse centro de poder local, como o órgão que torna presentes os interesses jurídicos dessa comunidade, não se confundindo com os órgãos do Poder Executivo. Comprovou-se que os interesses locais, positivados no ordenamento, não são de nenhum grupo ou órgão, muito menos de um poder, mas emanam do povo. Os interesses políticos locais comprovadamente foram postos no ordenamento jurídico de modo que os poderes constituídos lhes sejam meros instrumentos, incluindo nisto o Poder Executivo e também a advocacia pública.

7) A independência política e administrativa das procuradorias municipais é muito bem-vinda para fomentar a plena independência dos órgãos da advocacia pública municipal, mas não é imprescindível ao cumprimento de seu mister constitucional. Foi constatado que tais independências não são exigência constitucional, por isso não são obrigatórias; por outro lado, a exigência da independência técnica é obrigatória, pois decorre da própria topografia constitucional das procuraturas de Justiça. Enfim, a advocacia pública não serve a qualquer dos poderes sob o vínculo hierárquico, nem a qualquer um deles na promoção de justiça.

8) No âmbito interno dos órgãos de advocacia pública em geral e na procuradoria municipal em específico, a questão da hierarquia foi detalhadamente abordada, chegando-se à conclusão de que a hierarquia não se encontra na profissão de advogado, incluindo nisso o advogado público; no entanto, ela está ínsita à função administrativa e a esta restrita. Foi visto que há hierarquia no âmbito interno da procuradoria, mas apenas no que toca às relações administrativas e funcionais deste órgão, nunca nas questões profissionais dos procuradores, vez que eles são invioláveis em suas manifestações. Avançou-se na investigação das atribuições da procuradoria para concluir que ela deve editar e publicar seus entendimentos, que nada mais são que a manifestação do interesse público extraído do ordenamento jurídico. A própria procuradoria deve obediência – assim como os poderes constituídos – ao interesse público manifestado no ordenamento jurídico. Foi visto que a procuradoria não tem carta branca para tornar presente o interesse que quer, mas sim o interesse positivado na legislação.

9) Foi realizada a investigação sobre quem manifesta a vontade do Poder Executivo e também da procuradoria, ou seja, num primeiro momento houve o estudo sobre a figura do prefeito, para depois esmiuçar a figura do procurador municipal.

10) O prefeito foi identificado como a pessoa física que tem com o poder local uma relação eminentemente política e de gestão dos negócios públicos. O prefeito municipal não atua segundo sua vontade, mas sim sob os ditames da lei e da moral constitucionalizada, sendo que sua discricionariedade nunca fugirá dos parâmetros legais, ao menos no que tange à administração do patrimônio público.

11) O procurador municipal, por sua vez, é a pessoa física que foi submetida a um concurso público de provas e títulos para ter com o poder local a relação profissional de tornar presentes os interesses municipais positivados no ordenamento. Este agente estatal deve agir de modo independente, seja pela sua condição de advogado, seja por conta de sua função, ou melhor, por conta de sua incumbência de manifestar a vontade funcional do município.

12) A relação entre os cargos de prefeito e de procurador é muito bem identificada na nomeação do chefe da procuradoria municipal pelo respectivo prefeito, tendo em vista que ela deve espelhar a confiança que este deposita na pessoa do chefe da procuradoria municipal. Foi visto que cada município tem autonomia, conforme os ditames constitucionais, para tratar sobre quem poderá ser o chefe da procuradoria municipal. Todavia, tal autonomia não vai de encontro à necessária independência que deva ter tal cargo de cúpula da procuradoria; ao contrário, a autonomia municipal vai ao encontro das finalidades do chefe do Poder Executivo, ao manifestar sua vontade funcional em ver a entidade municipal ser bem defendida por sua respectiva procuradoria.

13) Foi enfrentada a questão da ausência de prerrogativas do cargo de procurador, sob o prisma de que a presença daquelas ajudaria a pessoa que exerce tal cargo a cumprir melhor seu mister; contudo, foi comprovado que a citada ausência não obsta a correta e efetiva atuação do procurador, na medida em que a independência técnica que lhe foi conferida basta à garantia de essencialidade da justiça, conquistada com as competências próprias da advocacia pública em geral e do órgão da advocacia pública municipal em específico.

14) As prerrogativas são do cargo de procurador, podendo estar presentes ou não na lei que trata destes cargos; já as atribuições do procurador, suas competências, pertencem ao órgão da procuradoria. Sendo assim, prerrogativas legais e competências constitucionais atuam em esferas diversas, embora uma complemente a outra.

15) Foi visto que a atribuição do cargo de procurador exige que os procedimentos administrativos e judiciais sejam objetivos, de modo que não haja escolha de procurador ao talante do administrador, firmando dessa forma o respeito ao princípio do procurador natural.

16) Em arremate ao terceiro capítulo, foi apresentado o diagnóstico da advocacia pública municipal no Brasil, que deu conta da realidade deste imenso país. Neste diagnóstico, em apertada síntese, foi esclarecido, mediante pesquisas, que a independência da advocacia pública municipal é diretamente proporcional à melhor qualidade de vida do povo local. Isto denota que as normas jurídicas que prescrevem tal independência estão em consonância com os anseios populares, ao mostrar, por meio dos fatos pesquisados, que a união dos interesses locais forma a nação brasileira, justificando a competência ímpar da advocacia pública municipal no mister de trazer a justiça à nação brasileira.

17) De modo a avançar no intento de identificar a existência ou não da necessária independência da procuradoria municipal, no quarto capítulo consta a investigação acerca da possibilidade de o prefeito cometer atos de improbidade administrativa e ser responsabilizado por isto, nos termos da Lei nº 8.429/1992. Em última análise, comprovou-se a necessidade de tal responsabilização, por força do princípio da isonomia.

18) Inicialmente, diferenciaram-se os casos em que o prefeito deve necessariamente estar presente no polo passivo de ação de improbidade administrativa – ou seja, quando o caso envolver apenas a ele como agente público – dos casos em que outras pessoas possam ser também caracterizadas como tais, dispensando-se, assim, a responsabilização necessária do prefeito.

19) Também no capítulo quarto, a hierarquia foi identificada como princípio constante da vontade funcional dos agentes municipais, mas nunca como elemento da sua vontade pessoal. Desse modo, foi demonstrado que não se deve pôr a hierarquia como escusa à aplicação das penas de improbidade a quem comete tais ilícitos a mando do prefeito, na medida em que não se deve cumprir ordem manifestamente ilegal.

20) A Lei de Improbidade Administrativa deve ser aplicada sobre os casos em que figure o prefeito como agente ativo desta modalidade de ilícito, porque nem as prerrogativas de seu cargo nem as atribuições deste agente político livram-no das isonômicas e proporcionais punições existentes nessa lei.

21) No quinto capítulo consta que no ordenamento brasileiro a procuradoria municipal apresenta-se como legítima para propor judicialmente a responsabilização de quem quer que seja por improbidade administrativa, tanto por conta da Lei de Improbidade Administrativa quanto de específicas leis locais que assim prevejam. Ela se mostrou como o exclusivo órgão

detentor da incumbência de defender os interesses municipais que vão ao encontro da probidade constitucionalizada; por esta razão, a procuradoria da pessoa interessada foi posta, pela lei nacional, como legítima a propor a ação de improbidade administrativa, assim como foi dada a legitimidade também ao ministério público para propor esta ação, tudo assim legitimado sob o fundamento justificador da probidade constitucionalizada.

22) Portanto, a procuradoria municipal constitui, em âmbito municipal, o órgão competente para a propositura de ação de improbidade administrativa, de modo independente de qualquer outro poder; isto se justifica tanto pela sua própria natureza de órgão essencial à justiça quanto pela busca do interesse público que a ela cabe defender.

23) No último capítulo deste estudo foi ressaltado que, não obstante a procuradoria respeitar os direitos fundamentais do gestor acusado de improbidade administrativa, as intenções deste nunca se confundirão com as finalidades estatais. A eventual defesa dele pelos órgãos da advocacia pública municipal constitui flagrante inconstitucionalidade, ante a incompatibilidade de interesses.

24) Comprovou-se que a procuradoria deve ter meios para investigar os ilícitos de improbidade, mas que qualquer dificuldade neste sentido não pode obstar sua atribuição constitucional de bem defender o interesse público.

25) Portanto, em vista de todas as investigações realizadas, restou provado que a procuradoria municipal deve ser independente, sob o ponto de vista jurídico, para propor a responsabilização judicial do prefeito que incorrer em improbidade administrativa.

REFERÊNCIAS

ALESSI, Renato. *Instituciones de Derecho Administrativo*. Trad. Buenaventura Pellisé Prats. t. I. Barcelona: Bosch, 1970.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BERNAL PULIDO, Carlos. *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007. Cap. 6, p. 692-763.

BRASIL. (Constituição). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 7 dez. 2017.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Brasília, DF, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0201.htm>. Acesso em: 7 dez. 2017.

BRASIL. *Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003*. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp116.htm>. Acesso em: 7 dez. 2017.

BRASIL. *Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950*. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Brasília, DF, 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm>. Acesso em: 7 dez. 2017.

BRASIL. *Lei nº 7.106, de 28 de junho de 1983*. Define os crimes de responsabilidade do Governador do Distrito Federal, dos Governadores dos Territórios Federais e de seus respectivos Secretários, e dá outras providências. Brasília, DF, 1983. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7106.htm>. Acesso em: 7 dez. 2017.

BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 7 dez. 2017.

BRASIL. *Lei nº 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, DF, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 7 dez. 2017.

BRASIL. *Lei nº 12.120, de 15 de dezembro de 2009*. Altera os arts. 12 e 21 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 – Lei de Improbidade Administrativa. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12120.htm>. Acesso em: 7 dez. 2017.

CAETANO, Marcelo. *Manual de direito administrativo*. 10. ed. rev. e actual. Coimbra: Almedina, 2010.

CÂMARA, Alexandre Freitas. *Lições de Direito Processual Civil*. v. I. 20. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 21. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Personalidade judiciária de órgãos públicos. *Revista da EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 19, p. 160-168, 2002. Disponível em: <www.emerj.rj.gov.br/revistaemerj_online/edicoes/revista19/revista19_160.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2017.

CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CHAGAS, Cibely Pelegrino. Administração em defesa de seus agentes: exame de legitimidade. *Revista da AGU*, v. 11, n. 32, p. 63-90, abr./jun. 2012.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DECOMAIN, Pedro Roberto. *Improbidade administrativa*. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Improbidade administrativa*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FIGUEIREDO, Marcelo. *Probidade administrativa*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GOMES, Luiz Flávio. *Vários réus, advogado comum e defesas conflitantes: nulidade*. 8 dez. 2009. Disponível em: <<https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/2029028/varios-reus-advogado-comum-e-defesas-conflitantes-nulidade>>. Acesso em: 6 dez. 2017.

HACHEM, Daniel Wunder. *Princípio constitucional da supremacia do interesse público*. Belo Horizonte: Fórum, 2001.

HARADA, Kiyoshi. Poder Executivo. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; GODOY, Mayr (Coord.). *Tratado de Direito Municipal*. v. I. São Paulo: Quartier Latin, 2012. p. 463-482.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do Direito*. 6. ed. Trad. João Baptista Machado e Armênio Amado. Coimbra: Coimbra, 1984.

LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de Direito Administrativo brasileiro*. 2. ed. Porto Alegre: Globo, 1939.

LÔBO, Paulo. *Comentários ao Estatuto da Advocacia e da OAB*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
MADUREIRA, Claudio. *Advocacia pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

MARQUES, Silvio Antonio. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2010.

MARTINS, Ricardo Marcondes. *Estudos de Direito Administrativo Neoconstitucional*. São Paulo: Malheiros, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal brasileiro*. Coordenador da edição: Adilson de Abreu Dallari. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

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

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios gerais de Direito Administrativo*. v. II. Rio de Janeiro: Forense, 1974.

MELO FILHO, Urbano Vitalino de. *Perspectiva dos municípios na federação brasileira: novos rumos da autonomia municipal*. São Paulo: Max Limonad, 2000.

MENDONÇA, Clarice Corrêa de; VIEIRA, Raphael Diógenes Serafim; PORTO, Nathália França Figueiredo. *Primeiro diagnóstico da advocacia pública municipal no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum: Herkenhoff & Prates, 2018.

MIRANDA, Jorge. Sobre órgãos do Estado. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 206, p. 9-42, 1985.

MIRANDA, Pontes de. *Comentários ao Código de Processo Civil*. t. I: arts. 1º a 45. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

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

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

OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. *Curso de Processo Penal*. 15. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Improbidade administrativa e sua autonomia constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2003.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Indagação sobre os limites da ação do Estado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Conselho Federal. *Resolução nº 02/2015*. Aprova o Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/arquivos/resolucao-n-022015-ced-2030601765.pdf>>. Acesso em: 8 dez. 2017.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

OTERO, Paulo. *O conceito e o fundamento da hierarquia administrativa*. Coimbra: Coimbra, 1992.

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2013.

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. A tendência universal da submissão do poder político à lei. *Justificando*, São Paulo, 26 set. 2016. Disponível em: <<http://justificando.cartacapital.com.br/2016/09/26/tendencia-universal-da-submissao-do-poder-politico-lei>>. Acesso em: 26 set. 2016.

ROSA, Márcio Fernando Elias. *Improbidade administrativa: o conteúdo jurídico do princípio da moralidade administrativa e perda do cargo de agentes políticos*. 2010. 272 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

RUIZ, Marta V. de. *Manual de la constitución nacional: sistemas político-constitucionales contemporáneos*. Buenos Aires: Heliasta, 1997.

SÃO PAULO (Estado). Constituição (1989). *Constituição estadual, de 05 de outubro de 1989*. São Paulo, 1989. Disponível em: <<http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/a2dc3f553380ee0f83256cfb00501463/46e2576658b1c52903256d63004f305a?OpenDocument>>. Acesso em: 8 dez. 2017.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. O proporcional e o razoável. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 91, n. 798, p. 23-50, abr. 2002.

SIMÃO, Calil. *Improbidade administrativa: teoria e prática*. 3. ed. Leme: JH Mizuno, 2017.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*. v. I. 26. ed. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1999.

WAMBIER, Luiz Rodrigues. *Curso avançado de Processo Civil*. v. I. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006-2007.

ZOCKUN, Maurício. Competência legislativa municipal e o interesse local. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte – RPGMBH*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 249-260, 2010.

ANEXO A – PROCURADORES E PROCURADORIA NAS LEIS ORGÂNICAS DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS

MUNICÍPIO DE AGUAÍ
Art. 89 – A Procuradoria Geral do Município é a instituição que representa o Município, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, ainda, nos termos da lei complementar, as atividades de consultoria e assessoramento do Poder Executivo e, privativamente, a execução da dívida ativa Municipal. Parágrafo Único – O ingresso na classe inicial de carreira de Procurador Municipal far-se-á mediante concurso público de provas e títulos. Art. 90 – A Procuradoria Geral do Município tem por chefe o Procurador Geral do Município, de livre designação pelo Prefeito, dentre integrantes de carreira de Procurador Municipal.
MUNICÍPIO DE ÁGUAS DE LINDOIA
Artigo 58 — Compete à Procuradoria e Consultoria da Câmara Municipal exercer a representação judicial, a consultoria e o assessoramento técnico-jurídico do Legislativo. § 1.º — A Mesa da Câmara, mediante projeto de resolução, proporá a organização da Procuradoria e Consultoria disciplinando sua competência e dispondo sobre o ingresso na classe inicial de Assessor Técnico Legislativo, mediante concurso público de provas e títulos. § 2.º — O Assessor Técnico Legislativo será equiparado ao Procurador Municipal.
MUNICÍPIO DE AGUDOS
Artigo 43 - Dependerá do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara a aprovação das seguintes matérias: XI – convocação de secretário do município, procurador geral do município e Presidente ou Diretor de Autarquia, Empresa Pública Municipal, Sociedade de Economia Mista Municipal e Fundação Municipal.
MUNICÍPIO DE ALTINÓPOLIS
Art. 50 - As leis complementares somente serão aprovadas se obtiverem a maioria absoluta dos votos dos membros da Câmara Municipal, observados os demais termos de votação das leis ordinárias. Parágrafo Único - As leis complementares são as concernentes às seguintes matérias: VI - Procuradoria Geral do Município
MUNICÍPIO DE ARARAS
Art. 31) Cabe às comissões, em matéria de sua competência: I convocar para prestar, pessoalmente e no prazo de 30 (trinta) dias, informações sobre assunto previamente determinado: c o Procurador do Município;
MUNICÍPIO DE ARAÇATUBA
Art. 62 - Ao Prefeito compete, privativamente: V - representar o Município, em Juízo e fora dele, por intermédio da Procuradoria Geral do Município, na forma estabelecida em lei especial;

MUNICÍPIO DE ARAÇOIABA DA SERRA

Art. 64 - Compete à Procuradoria e Consultoria da Câmara Municipal exercer a representação judicial, a consultoria e o assessoramento técnico-jurídico do Legislativo.

§ 1º A Mesa da Câmara, mediante projeto de resolução, proporá a organização da procuradoria e consultoria e disciplinando sua competência e dispondo sobre ingresso na classe inicial de Assessor Técnico-Legislativo, mediante concurso público de provas e títulos.

§ 2º O Assessor Técnico-Legislativo será equiparado ao Procurador Municipal.

MUNICÍPIO DE AREIÓPOLIS

Art. 95 A procuradoria Geral do Município e a instituição que representa, como advocacia geral, o Município, 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 Procuradoria Geral do Município tem por chefe o Procurador Geral do Município nomeado pelo Prefeito dentre integrantes da carreira de procurador Municipal, maiores de trinta e cinco anos, após aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal, para mandato de dois anos, permitida a recondução.

§ 2º (Revogado pela Emenda nº.09/2014)

§ 3º O procurador Geral do Município poderá ser destituído pela maioria absoluta da Câmara Municipal, na forma da lei complementar respectiva.

Art. 96 O ingresso na carreira de Procurador Municipal far-se-á mediante concurso público de provas e títulos, observadas, nas nomeações, a ordem e classificação.

MUNICÍPIO DE AVARÉ

Art. 77. A Procuradoria Geral do Município é a instituição que representa o Município, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe ainda, nos termos de lei especial, as atividades de consultoria e assessoramento do Poder Executivo e, privativamente, a execução da dívida ativa de natureza tributária.

Art. 78. A procuradoria Geral do Município tem por chefe o Procurador Geral do Município, o qual é nomeado e exonerado livremente pelo Prefeito, dentre os integrantes da carreira de Procurador Jurídico do Município, de reconhecido saber jurídico, reputação ilibada e preferencialmente com experiência em áreas diversas da administração Municipal e do Processo Legislativo. (redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 72/2008)

MUNICÍPIO DE BARÃO DE ANTONINA

ARTIGO 60 - Compete privativamente ao Prefeito:

VI) representar o Município em Juízo ou fora dele, podendo constituir procurador para esse fim, sob sua responsabilidade;

MUNICÍPIO DE BERTIOGA

Art. 75. Deverá ser criada a Procuradoria Geral do Município de Bertioiga.

Art. 76. A Procuradoria Geral do Município representará o Município judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe ainda, as atividades de consultoria e assessoramento do Poder Executivo.

Art. 77. São funções institucionais da Procuradoria do Município:

I - representar judicial e extrajudicialmente o Município;

II - exercer as funções de consultoria e assessoria jurídica do Poder Executivo e da Administração em geral;

MUNICÍPIO DE BERTIOGA (cont.)

- III - representar o Executivo perante o Tribunal de Contas;
- IV - prestar assessoramento técnico-legislativo ao Prefeito Municipal;
- V - propor ação civil pública, representando o Município;
- VI - realizar procedimentos disciplinares não regulados por lei especial;
- VII - exercer outras funções que lhes forem conferidas por lei.

Art. 78. A Procuradoria Geral do Município atenderá com relação aos seus integrantes, ao disposto nos artigos 37, inciso XII, 39, Parágrafo 1º e 135 da Constituição Federal.

Parágrafo Único O ingresso na carreira de Procurador Municipal se fará mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a participação da Ordem dos Advogados do Brasil na fiscalização do concurso público, podendo tomar conhecimento antecipado das matérias que constarão do programa, observada, nas nomeações, a ordem de classificação.

Art. 79. A Direção Superior da Procuradoria Geral do Município competirá ao Procurador Geral de livre designação, pelo Prefeito, recaindo a escolha em cidadão de ilibada reputação e de reconhecido saber jurídico.

MUNICÍPIO DE BIRITIBA MIRIM

Artigo 28 - A Procuradoria do Município é instituição de natureza permanente, essencial à Administração Pública Municipal, responsável pela advocacia do Município e da Administração direta e pela assessoria jurídica do Executivo, sendo orientada pelos princípios de legalidade e da indisponibilidade do interesse público.

Artigo 29 - A Procuradoria Jurídica tem como funções institucionais:

- I – representar jurídica e extrajudicialmente o Município;
- II – exercer as funções de consultoria jurídica do Executivo e da Administração em geral;
- III – prestar assessoramento técnico-legislativo ao Prefeito Municipal;
- IV – promover a inscrição, manter o controle e efetuar a cobrança de dívida ativa Municipal;
- V – propor ação civil pública representando o Município;
- VI – prestar atendimento a pessoas carentes e domiciliadas no Município, através da Assistência Judiciária Gratuita pelo Procurador Municipal, Advogado de notório saber jurídico contratado para este fim ou através de convênio com a Ordem dos Advogados do Brasil Seccional de São Paulo;
- VII - exercer outras funções que lhe forem conferidas por Lei. (Emenda nº 008/2003)

§ 1º - A cobrança, quer a administrativa, quer judicial, da dívida ativa do Município, poderá ser realizada também por advogado de notório saber jurídico, dispensando o procedimento licitatório nos termos da Lei específica e do Estatuto da Advocacia. (Emenda nº 008/2003)

§ 2º - As competências e o funcionamento da Procuradoria do Município serão disciplinadas por Lei Complementar, observados os princípios e as regras contidas nesta Lei Orgânica. (Emenda nº 014/2009)

Artigo 30 - A direção superior da Procuradoria Jurídica do Município compete a um conselho, integrado por cinco membros, responsável pela orientação Jurídica e Administrativa da instituição.

§ Único - O Procurador Geral, Presidente do Conselho será de livre nomeação do Prefeito, devendo recair a escolha em advogado de reconhecido saber jurídico, com atuação na Comarca de Mogi das Cruzes

MUNICÍPIO DE BOM JESUS DOS PERDÕES

Art. 10. A Procuradoria-Geral do Município, como instituição de caráter permanente, essencial à Administração Pública Municipal, vinculada diretamente ao Prefeito, responsável pela advocacia do Município, da Administração direta e autarquias e pela assessoria e consultoria do Poder Executivo, sendo orientada pelos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público.

MUNICÍPIO DE BOM JESUS DOS PERDÕES (cont.)

Parágrafo Único. Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Município disciplinará sua competência e a dos órgãos que a compõem e disporá sobre o regime jurídico dos integrantes da carreira de Procurador do Município, respeitado o disposto nos arts. 132 e 135 da Constituição Federal.

Art. 11. São funções institucionais da Procuradoria-Geral do Município:

- I – representar judicial e extrajudicialmente o Município;
- II – exercer as funções de consultoria e assessoria do Poder Executivo e da Administração em geral;
- III – representar a Fazenda do Município perante o Tribunal de Contas;
- IV – prestar assessoramento técnico-legislativo ao Prefeito Municipal;
- V – promover a inscrição, o controle e a cobrança da dívida ativa municipal;
- VI – propor ação civil pública representando o Município;
- VII – realizar procedimentos disciplinares;
- VIII – exercer outras funções que lhe forem conferidas por lei.

Art. 12. A direção superior da Procuradoria-Geral do Município compete ao Procurador-Geral do Município, responsável pela orientação jurídica e administrativa da instituição, ao Conselho da Procuradoria-Geral do Município e à Corregedoria-Geral do Município, na forma da respectiva lei orgânica que a instituir.

Parágrafo Único. O Procurador-Geral do Município será nomeado pelo Prefeito, em comissão, entre os Procuradores que integrarem a carreira, e deverá apresentar declaração pública de bens no ato da posse e de sua exoneração.

Art. 13. As autoridades e servidores da Administração Municipal ficam obrigadas a atender as requisições de certidões, informações, autos de procedimento administrativo, documentos e diligências formuladas pela Procuradoria-Geral do Município, na forma da lei.

MUNICÍPIO DE BOM SUCESSO DE ITARARÉ

Artigo 71 - O exercício da representação do Município em juízo dar-se-á por intermédio da Procuradoria-Geral do Município, órgão ao qual competem as atividades de consultoria, assessoria e defesa do Executivo e a execução da dívida ativa.

MUNICÍPIO DE BRODOWSKI

ART. 82 — A Procuradoria Geral do Município é a instituição que representa o Município, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, ainda, nos termos da lei, as atividades de consultoria e assessoramento do Poder Executivo, e, privativamente, a execução da dívida ativa de natureza tributária.

ART. 83 — A Procuradoria Geral do Município reger-se-á por lei própria atendendo-se com relação aos seus integrantes, o disposto nos arts. 37, inc. XII, 39, § 1.º e 135 da Constituição Federal.

Parágrafo Único — O ingresso na classe inicial da carreira de Procurador Municipal dar-se-á mediante concurso público de provas e títulos, na forma da lei

ART. 84 — A Procuradoria Geral do Município tem por chefe o Procurador Geral do Município, de livre nomeação e exoneração pelo Prefeito, dentre profissionais de reconhecido saber jurídico, reputação ilibada e preferentemente com experiência em áreas diversas da Administração Municipal, na forma da legislação específica.

MUNICÍPIO DE CAMPINAS

Art. 84 A Procuradoria Geral do Município é instituição de natureza permanente, essencial à Administração Pública Municipal, responsável pela advocacia, da Administração direta e das autarquias e pela assessoria e consultoria jurídica do Executivo, sendo orientada pelos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público.

MUNICÍPIO DE CAMPINAS (cont.)

Parágrafo Único - O ingresso na classe inicial da carreira de Procurador Municipal far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

Art. 85 A Procuradoria Geral do Município tem como funções institucionais:

- I - representar judicial e extrajudicialmente o Município;
- II - exercer as funções de consultoria e assessoria jurídica do Executivo e da administração em geral;
- III - prestar assessoramento técnico-legislativo ao Prefeito Municipal;
- IV - promover a inscrição, manter o controle e efetuar a cobrança da dívida pública;
- V - propor ação civil pública, representando o Município;
- VI - exercer outras funções que lhe forem conferidas por lei.

Art. 86 A direção superior da Procuradoria Geral do Município compete a um conselho integrado por cinco membros, responsável pela orientação jurídica e administrativa da instituição.

§ 1º O Procurador Geral, Presidente do Conselho, será de livre nomeação do Prefeito, devendo a escolha recair entre os integrantes da carreira de Procurador Municipal.

§ 2º O Corregedor, também de livre nomeação pelo Prefeito, será escolhido entre os integrantes do nível final da carreira.

§ 3º Os três outros integrantes do conselho serão escolhidos pelos Procuradores, mediante votação secreta, dentre os que integram os dois níveis finais da carreira, para um mandato de dois anos, permitida uma reeleição.

§ 4º O mandato dos conselheiros iniciar-se-á em 1º de janeiro do primeiro e do terceiro ano do governo municipal.

Art. 87 Vinculam-se a Procuradoria Geral do Município, para fins de atuação uniforme e coordenada, os órgãos jurídicos das autarquias, inclusive as de regime especial e das fundações públicas.

Art. 88 As repartições municipais ficam obrigadas a prestar informações e fornecer certidões solicitadas pela Procuradoria Geral.

MUNICÍPIO DE CAÇAPAVA

Art. 79 A Procuradoria Geral do Município é a instituição que representa o Município judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, ainda, nos termos de Lei especial, as atividades de consultoria e assessoramento do Poder Executivo.

Art. 80 A Procuradoria Geral do Município reger-se-á por lei própria.

Parágrafo Único - O ingresso no cargo ou emprego de Procurador Municipal far-se-á mediante concurso público de provas ou de provas e títulos.

Art. 81 A Procuradoria Geral do Município terá por chefe o Procurador Geral do Município, de livre designação pelo Prefeito, dentre integrantes do quadro de Procuradores Municipais.

MUNICÍPIO DE CESÁRIO LANGE

Art. 59 Compete à Procuradoria da Câmara Municipal exercer a representação judicial, a consultoria e o assessoramento técnico-jurídico do legislativo.

§ 1º A Mesa da Câmara, mediante Projeto de Resolução proporá a Organização da Procuradoria, disciplinando sua competência e dispondo sobre o ingresso na classe inicial de Assessor Técnico Legislativo, mediante concurso público de provas e títulos.

§ 2º O Assessor Técnico Legislativo será equiparado ao Procurador Municipal.

MUNICÍPIO DE CORUMBATAÍ
Art. 87 – Lei complementar poderá instituir a Procuradoria do Município, representando-o, neste caso e sem prejuízo do disposto no inciso I, do artigo 82, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, ainda, as atividades de consultoria e assessoramento do Poder Executivo e, privativamente, a execução da dívida ativa de natureza tributária. Art. 88 – A Procuradoria Jurídica do Município terá como titular, advogado de livre nomeação do Prefeito, com reconhecido saber jurídico, reputação ilibada e preferencialmente com experiência em diversas áreas da administração municipal, na forma da legislação específica.
MUNICÍPIO DE CRUZEIRO
Art. 61 A Procuradoria Geral do Município é instituição de natureza permanente, essencial à Administração Municipal, responsável, direta ou indiretamente, pela advocacia do Município e pela assessoria e consultoria jurídica do Poder Executivo, sendo orientada pelos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público. Art. 64 As autoridades municipais ficam obrigadas a prestar informações e a fornecer certidões, documentos e de tudo o que for solicitado pela Procuradoria Geral.
MUNICÍPIO DE CUBATÃO
Art. 85 - A Procuradoria Geral do Município é a instituição que representa o Município judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, ainda, nos termos da Lei Especial, as atividades de consultoria e assessoramento do Poder Executivo e, privativamente, a execução da dívida ativa de natureza tributária. Art. 86 - A Procuradoria Geral do Município reger-se-á por lei própria, observadas as normas Constitucionais. Parágrafo Único - O ingresso na classe inicial da carreira de Procurador Municipal far-se-á mediante concurso público de provas e títulos. Art. 87 - A Procuradoria Geral do Município tem por Chefe o Procurador Geral do Município, de livre designação pelo Prefeito, de reconhecido saber jurídico, reputação ilibada e preferencialmente com experiência em áreas diversas da administração pública, devendo a designação ser referendada pelo Poder Legislativo por decisão da maioria absoluta de seus membros.
MUNICÍPIO DE DESCALVADO
Art. 86 – A Procuradoria Geral do Município é a instituição que representa o Município, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, ainda, nos termos da Lei, as atividades de consultoria e assessoramento do Poder Executivo e, privativamente, a execução da dívida ativa de natureza tributária e não tributária. Art. 87 – A Procuradoria Geral do Município reger-se-á por Lei própria, atendendo-se, com relação aos seus integrantes, ao disposto nos artigos 37, XII, 39, §1º, e 135 da Constituição Federal. Parágrafo único – O ingresso na classe inicial da carreira de Procurador Municipal, dar-se-á mediante concurso público de provas e títulos, na forma da lei. Art. 88 – O Procurador Geral do Município será nomeado pelo Prefeito, em comissão, entre os Procuradores que integram a carreira.
MUNICÍPIO DE DIADEMA
Art. 59 À Procuradoria da Câmara Municipal compete exercer a representação judicial, a consultoria e o assessoramento técnico-jurídico do Poder Legislativo. Parágrafo Único - Resolução de iniciativa da Mesa da Câmara organizará a Procuradoria da Câmara Municipal, observados os princípios e regras pertinentes da Constituição Federal, Constituição do Estado e desta Lei Orgânica, disciplinará sua competência e disporá sobre o ingresso na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos.

MUNICÍPIO DE DIRCE REIS

Art. 108 - Compete à Procuradoria do Município, exercer a representação judicial, consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

§ 1º - A função da Procuradoria do Município será exercida por apenas um Procurador Jurídico, dentre cidadãos legalmente habilitados ao exercício da advocacia, de livre nomeação e exoneração do Prefeito Municipal.

§ 2º - O Prefeito Municipal, através de projeto de lei, proporá a organização e funcionamento da Procuradoria do Município.

MUNICÍPIO DE DOURADO

Art. 76. A Procuradoria-Geral do Município é o órgão essencial à Administração Pública Municipal, cabendo-lhe nos termos da Lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, a representação do Município, a defesa dos seus direitos e interesses nas áreas judicial, extrajudicial e administrativa e, em especial, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo e aos órgãos da administração indireta.

§ 1º - A Procuradoria Geral do Município tem por chefe o Procurador-Geral do Município, de livre nomeação do Prefeito Municipal.

§ 2º - O ingresso na classe inicial da carreira da instituição far-se-á mediante concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil- Subseção de Dourados, em todas as suas fases.

MUNICÍPIO DE DUMONT

Art. 80. A procuradoria Geral do Município é a instituição que representa o Município, judicial e extra-judicialmente, cabendo-lhe, ainda nos termos da lei, as atividades de consultoria e assessoramento do Poder Executivo e, privativamente, a execução da dívida ativa de natureza tributária.

Art. 81 – A Procuradoria Geral do Município reger-se-á por Lei própria, atendendo-se com relação aos seus integrantes, o disposto nos Artigos 37, inciso XI, 39, parágrafo 1º e 135 da Constituição Federal.

Parágrafo único. O ingresso na classe inicial da carreira de Procurador Municipal dar-se-á mediante concurso público de provas e títulos, na forma da lei.

Art. 82. A Procuradoria Geral do Município tem por chefe o Procurador Geral do Município, de livre nomeação e exoneração pelo Prefeito, dentre os profissionais de reconhecido saber jurídico, reputação ilibada e preferencialmente com experiência em áreas diversas da Administração Municipal, na forma da legislação específica.

MUNICÍPIO DE EMBAÚBA

Art. 99 Compete, privativamente, ao Prefeito:

I - representar o Município, salvo em juízo, onde a representação caberá aos procuradores municipais.

MUNICÍPIO DE EMBU DAS ARTES

Art. 43 As Leis Complementares serão aprovadas pela maioria absoluta dos membros da Câmara, observados os demais termos de votação das leis ordinárias.

V - Procuradoria Geral do Município;

MUNICÍPIO DE FERRAZ DE VASCONCELOS

Art. 82 A Procuradoria Geral do Município é a instituição responsável pela advocacia do Município, da administração direta e autarquias e pela assessoria e consultoria jurídica do Executivo, sendo orientada pelos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público.

Parágrafo Único - As funções e a competência da Procuradoria Geral do Município, bem assim os órgãos que a compõem serão fixadas através de lei.

MUNICÍPIO DE FRANCO DA ROCHA

Art. 52 A Procuradoria Geral do Município é a instituição que representa, como advocacia geral, o Município 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.

Parágrafo Único - A Procuradoria Geral do Município tem por chefe o Procurador Geral do Município, nomeado dentre integrantes da carreira de procurador municipal maiores de trinta e cinco anos.

Art. 53 O ingresso na carreira de procurador municipal far-se-á mediante concurso público de prova e títulos, assegurada a participação da subseção local da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização, inclusive na elaboração do programa e quesitos das provas, sendo observada, nas nomeações, a ordem de classificação.

MUNICÍPIO DE GUARIBA

Artigo 83 - A Procuradoria Geral do Município é a instituição judicial e extrajudicial, cabendo-lhe, ainda, nos termos da lei, as atividades de consultoria e assessoramento do Poder Executivo e, privativamente, a execução da dívida ativa de natureza tributária, regendo-se por lei própria em relação aos seus integrantes.

Artigo 84 - O ingresso na classe inicial da carreira de Procurador Municipal far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

Artigo 85 - A Procuradoria Geral do Município tem por chefe o procurador Geral do Município, de livre designação pelo Prefeito dentre integrantes da carreira de Procurador Municipal de reconhecido saber jurídico, reputação ilibada e preferencialmente com experiência em áreas diversas da administração municipal, na forma de legislação específica.

MUNICÍPIO DE GUARULHOS

Art. 80. O provimento inicial dos cargos de carreira jurídica, especialmente de Procurador Municipal dar-se-á exclusivamente por concurso público de provas, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as fases, obedecendo-se nas nomeações a ordem de classificação.

MUNICÍPIO DE HORTOLÂNDIA

Art. 97 A Procuradoria-Geral do Município é a instituição que representa o Município, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, ainda, nos termos de lei especial, as atividades de consultoria e assessoramento do Poder Executivo, e, privativamente, a execução da dívida ativa de natureza tributária.

Art. 98 A Procuradoria-Geral do Município reger-se-á por lei própria atendendo-se, com relação aos seus integrantes, o disposto na Constituição Federal.

Art. 99 O ingresso na classe inicial da carreira de Procurador Municipal far-se-á mediante concurso público de provas e títulos, sendo vedado o exercício do cargo a servidor estranho ao quadro. **Art. 100** A Procuradoria-Geral do Município tem por chefe o Procurador Geral do Município, de livre nomeação pelo Prefeito Municipal dentre os integrantes da carreira de Procurador Municipal.

MUNICÍPIO DE INDAIATUBA

Art. 91 – A Procuradoria-geral do Município é a instituição que representa o Município, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, ainda, nos termos da lei, as atividades de consultoria e assessoramento do Poder Executivo.

Art. 92 – A Procuradoria-geral do Município tem por chefe o Procurador Geral do Município, de livre nomeação do Prefeito, podendo ser escolhido dentre os integrantes da Carreira de Procurador Municipal.

§1º – A nomeação do Procurador Geral será formalizada pelo Prefeito, tendo as mesmas prerrogativas e restrições dos ocupantes do cargo de Secretário Municipal, para todos os efeitos legais.

§ 2º - A Procuradoria Geral, contará, em sua estrutura, com a Advocacia Geral do Município, cujo titular do cargo será de livre nomeação do Prefeito, dentre àqueles que preencham os requisitos, sendo que a composição e as respectivas competências serão fixadas em decreto do Executivo.

MUNICÍPIO DE IPIGUÁ

ARTIGO 64:- Ao Prefeito compete privativamente:

V. representar o Município, em juízo e fora dele, por intermédio da Procuradora Jurídica Municipal, na forma estabelecida em Lei;

MUNICÍPIO DE ITABERÁ

Art. 86 A Procuradoria Jurídica do Município é instituição de natureza permanente, essencial à Administração Pública Municipal, vinculada diretamente ao Gabinete do Prefeito, responsável pela advocacia do Município, da Administração direta e autarquias e pela assessoria e consultoria jurídica do Poder Executivo, sendo orientada pelos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público.

Parágrafo Único - A Lei de instituição da Procuradoria Jurídica do Município disciplinará sua competência e a dos órgãos que a compõem e disporá sobre o regime jurídico dos integrantes da carreira de Procurador Jurídico do Município, respeitado o disposto nos arts. 132 e 135 da Constituição Federal.

Art. 87 São funções institucionais da Procuradoria Jurídica do Município:

I - representar judicialmente o Município;

II - exercer as funções de consultoria e assessoria jurídica do Poder Executivo e da Administração em geral;

III - representar a Administração Direta e Indireta perante o Tribunal de Contas;

IV - prestar assessoramento técnico-legislativo ao Prefeito Municipal;

V - promover a inscrição, o controle e a cobrança da dívida ativa municipal;

VI - propor ação civil pública representando o Município;

VII - prestar assistência jurídica, no que tange aos pontos de interesse da Administração, as entidades que mantenham convênios ou parcerias com o Município objetivando a consecução dos princípios e fins públicos emanados desta Lei Orgânica;

VIII - conduzir os procedimentos funcionais disciplinares;

IX - conduzir procedimentos de verificação de ocorrência de atos de improbidade em desfavor do erário municipal;

X - exercer outras funções que lhe forem conferidas por lei.

Art. 88 A Procuradoria Jurídica do Município será integrada por Procuradores efetivos, nos termos do que dispuser a Lei que a instituir os quais responderão em conjunto pelas atribuições do órgão. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 5/2016)

MUNICÍPIO DE ITAPETININGA
Art. 60 Compete à Procuradoria Jurídica e à Assessoria Técnica da Câmara Municipal, respectivamente, exercer a representação judicial e assessorar técnica e cientificamente o Legislativo . (NR dada pela Emenda nº 23, de 22 de novembro de 2010) § 1º A Mesa Diretora da Câmara, mediante projeto de Resolução, proporá a organização da Procuradoria Jurídica e da Assessoria Técnica, criando os respectivos cargos, empregos ou funções, disciplinando sua competência e dispondo sobre o ingresso desses profissionais por meio de concurso público de provas e de provas e títulos. (NR dada pela Emenda nº 23, de 22 de novembro de 2010) § 1º A. A Mesa Diretora da Câmara, mediante projeto de lei, fixará os vencimentos dos cargos ou empregos a que se refere o parágrafo anterior. (Acrescentado pela Emenda nº 23, de 22 de novembro de 2010) § 2º O cargo de Procurador Jurídico do Legislativo é privativo de Advogado e será equiparado ao de Procurador Municipal. (NR dada pela Emenda nº 23, de 22 de novembro de 2010) § 3º O cargo de Assessor Técnico será privativo de profissional de curso superior nas áreas de interesses do Legislativo e equiparado ao de profissional de nível universitário do Executivo.
MUNICÍPIO ITAPEVI
Art. 45 - Em caso de impedimento do Prefeito e do VicePrefeito, ou na vacância dos respectivos cargos, serão sucessivamente convocados ao exercício da chefia do Executivo, pela ordem, o Presidente da Câmara Municipal, o Procurador Geral do Município, o Secretário de Negócios Jurídicos, ou o Diretor dos Negócios Jurídicos.
MUNICÍPIO DE ITAQUAQUECETUBA
Art. 43 Ao prefeito compete, entre outras atribuições: I - representar o Município em juízo e fora dele, pessoalmente ou através de procurador;
MUNICÍPIO DE ITIRAPINA
Art. 81. A Procuradoria Geral do Município tem como funções institucionais: I - representar judicialmente e extrajudicialmente o Município; II - exercer as funções de consultoria e assessoria jurídica do Executivo e da Administração em geral; III - prestar assessoramento técnico-legislativo ao Prefeito Municipal; IV - promover a inscrição, manter o controle e efetuar a cobrança da dívida ativa municipal; V - propor a ação civil pública representando o Município; VI - Exercer outras funções que lhe forem conferidas por Lei; VII - o Procurador Geral será de livre nomeação do Prefeito, devendo recair a escolha em advogado de reconhecimento saber jurídico. (Redação dada pela Emenda nº 01/2016) Art. 82. Vinculam-se à Procuradoria Geral do Município, para fins de atuação uniforme e coordenada, os órgãos jurídicos das autarquias, inclusive as de regime especial, e das fundações públicas Art. 83. As repartições municipais ficam obrigadas a prestar informações e fornecer certidões solicitadas pela Procuradoria Geral.
MUNICÍPIO DE ITUPEVA
Art. 81 A Procuradoria do Município é a instituição que representa o Município, judicial e extrajudicial, cabendo-lhe ainda, nos termos da lei especial, as atividades de consultoria e assessoria ao Poder Executivo, podendo ainda executar a dívida ativa de natureza tributária do Município. Parágrafo Único - A competência para delegar poderes para terceiros efetuarem a cobrança da dívida referida no "caput" deste artigo, é de exclusividade do Senhor Chefe do Executivo. (Artigo 81, Parágrafo único - Alterado pela Emenda nº 004, de 14 de Julho de 1997)

MUNICÍPIO DE ITUPEVA (cont.)
Art. 82 A Procuradoria do Município reger-se-á por lei própria, atendendo-se, com relação aos seus integrantes, o disposto nos artigos 37, inciso XII, 39, § 1º e 135 da Constituição Federal. Parágrafo Único - O ingresso na classe inicial da carreira de Procurador Municipal far-se-á mediante concurso público de provas e títulos. Art. 83 A Procuradoria do Município tem por chefe o Procurador do Município, de livre designação pelo Prefeito dentre integrantes da carreira de Procurador Municipal, de reconhecido saber jurídico, reputação ilibada e preferencialmente com experiência em áreas diversas da administração municipal, na forma da legislação específica.
MUNICÍPIO DE JABOTICABAL
Artigo 73 – Ao Prefeito compete privativamente: V – representar o Município em juízo ou fora dele, por intermédio da Procuradoria Geral do Município, na forma estabelecida em Lei especial;
MUNICÍPIO DE JOÃO RAMALHO
Art. 86 - A Procuradoria Geral do Município, quando criada, terá caráter permanente, competindo-lhe as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, e, privativamente, a representação judicial do Município a inscrição e a cobrança judicial e extra-judicial da dívida ativa e o processamento dos procedimentos relativos ao patrimônio imóvel do Município, sem prejuízo de outras atribuições compatíveis com a natureza de suas funções. Parágrafo único - Lei de organização da Procuradoria Geral do Município disciplinará sua competência e os órgãos que a compõe, definindo os requisitos e a forma de designação do Procurador Geral.
MUNICÍPIO DE JUNQUEIRÓPOLIS
Art. 78 – À Procuradoria Jurídica do Município cabe a representação do Município judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe ainda as atividades de consultoria e assessoramento do Poder Executivo, e, privativamente, a execução da dívida ativa de natureza tributária. Art. 79 – A Procuradoria Jurídica do Município tem por chefe o Procurador Jurídico do Município, de livre nomeação do Prefeito, devendo ser escolhido dentre os integrantes da classe dos advogados.
MUNICÍPIO DE LINS
Art. 77 A Procuradoria Geral do Município é instituição de natureza permanente, essencial à Administração Pública Municipal, responsável pela advocacia do Município, da Administração direta e autarquias e pela assessoria e consultoria jurídica do Executivo, sendo orientadas pelos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público. Parágrafo Único - Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Município disciplinará sua competência e a dos órgãos que a compõe e disporá sobre o regime dos integrantes da carreira de Procurador do Município. Art. 78 A Procuradoria Geral do Município têm como funções institucionais: - I - representar judicial e extrajudicialmente o Município; - II - exercer as funções de consultoria e assessoria jurídica do Executivo e da Administração em Geral; - III - prestar assessoramento técnico-legislativo ao Prefeito Municipal; - IV - promover a inscrição, manter o controle e efetuar a cobrança da dívida ativa municipal; - V - propor ação civil pública representando o Município; - VI - prestar assistência jurídica aos Municípios da região, na forma da lei; - VII - exercer outras funções que lhes forem conferidas por lei. § 1º O Procurador Geral será de livre nomeação do Prefeito, devendo recair a escolha em Advogado de reconhecido saber jurídico. (Redação dada pela Emenda a Lei Orgânica Nº 18, de 29.04.91). § 2º Vinculam-se à Procuradoria Geral do Município, para fins de atuação uniforme e coordenada, os órgãos jurídicos das autarquias inclusive as de regime especial, e das Fundações Públicas. § 3º As repartições municipais ficam obrigadas a prestar informações e fornecer certidões solicitadas pela Procuradoria Geral.

MUNICÍPIO DE MARTINÓPOLIS

Art. 79 A Procuradoria Geral do Município é instituição de natureza permanente, essencial à administração Pública Municipal, responsável pela Advocacia do Município, da Administração direta e autarquias e pela assessoria e consultoria jurídica do Executivo, sendo orientada pelos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público.

Parágrafo Único - Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Município disciplinará sua competência e a dos órgãos que a compõe e disporá sobre o regime jurídico dos integrantes da carreira de Procurador do Município.

Art. 80 A Procuradoria Geral do Município tem como funções institucionais:

- I - representar judicial e extrajudicialmente o Município;
- II - exercer as funções de consultoria e assessoria jurídica do executivo e da Administração em geral;
- III - prestar assessoramento técnico-legislativo ao Prefeito Municipal;
- IV - promover a inscrição, manter o controle e efetuar a cobrança da dívida ativa municipal;
- V - propor ação civil pública representando o Município;
- VI - prestar assistência jurídica ao Município, na forma da Lei;
- VII - exercer outras funções que lhe forem conferidas por Lei.

Art. 81 Vinculam-se à Procuradoria Geral do Município, para fins de atuação uniforme e coordenada, os órgãos jurídicos das autarquias, inclusive as de regime especial, e das fundações públicas.

Art. 82 As repartições municipais ficam obrigadas a prestar informações e fornecer certidões solicitadas pela Procuradoria Geral.

MUNICÍPIO DE MATÃO

Art. 92 Revogado. (Revogado pela Emenda à Lei Orgânica nº 29/1996)

Parágrafo Único - Revogado. (Revogado pela Emenda à Lei Orgânica nº 29/1996)

Art. 93 Revogado.

- I - Revogado.
- II - Revogado.
- III - Revogado.
- IV - Revogado.
- V - Revogado.
- VI - Revogado. (Revogado pela Emenda à Lei Orgânica nº 29/1996)

Art. 94 Revogado. (Revogado pela Emenda à Lei Orgânica nº 29/1996)

Art. 95 Revogado. (Revogado pela Emenda à Lei Orgânica nº 29/1996)

Art. 96 Revogado. (Revogado pela Emenda à Lei Orgânica nº 29/1996)

MUNICÍPIO DE MONGAGUÁ

Art. 49. Lei definirá a criação da Procuradoria Geral do Município, suas atribuições e competências, observadas no art. 37, inciso XII, art. 39, § 1º e art. 135 da Constituição Federal.

MUNICÍPIO DE MONTE ALTO

Art. 87 Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

- I - nomear e exonerar os servidores públicos, secretários municipais, procuradores, diretores, coordenadores municipais, dirigentes de autarquias municipais e os Presidentes das organizações fundacionais subvencionadas pelo Poder Público, na forma da lei;

MUNICÍPIO DE MORUNGABA

Artigo 74 - A procuradoria geral do Município é instituição de natureza permanente, essencial a Administração Pública Municipal pela advocacia do Município, da administração direta e autarquias e pela assessoria e consultoria jurídica do Executivo, sendo orientada pelos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público.

Parágrafo Único - A Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Município disciplinará sua competência e a dos órgãos que a compõe Artigo 75 - A procuradoria geral do município tem como funções institucionais:

- I - Representar judicial e extrajudicialmente o Município;
- II - Exercer as funções de consultoria e assessoria jurídica do Executivo e da Administrativa;
- III - Prestar assessoramento técnico-legislativo ao Prefeito Municipal;
- IV - Promover a inscrição, manter o controle e efetuar a cobrança da dívida ativa do Município;
- V - Propor ação civil pública representando o Município;
- VI - Exercer outras funções que lhe forem conferidas por lei.

Artigo 76 - O exercício dos cargos comissionados ou funções de confiança na Procuradoria Geral do Município, excetuados aqueles do serviço de apoio, é privativo de Procuradores do Município.

Parágrafo Único - A direção da Procuradoria Geral do Município compete a um Procurador Geral, que será de livre nomeação do prefeito, devendo a escolha recair em um dos procuradores do município.

Artigo 77 - As repartições municipais ficam obrigadas a prestar informações e fornecer certidões solicitadas pela Procuradoria Geral do Município.

MUNICÍPIO DE NOVA CANAÃ PAULISTA

Artigo 56 - Compete a Procuradoria e Consultoria da Câmara Municipal exercera representação judicial, a consultoria e o assessoramento técnico-jurídico do Legislativo.

§ 1º - A Mesa da Câmara, mediante projeto de resolução, proporá a organização da Procuradoria e Consultoria disciplinando sua competência e dispondo sobre o ingresso na classe inicial de Assessor Técnico Legislativo, mediante concurso publico de provas e títulos.

§ 2º - O Assessor Técnico Legislativo será equiparado ao Procurador Municipal.

MUNICÍPIO DE NOVA CASTILHO

Art. 63 – Ao Prefeito compete privativamente:

V – representar o Município em juízo ou fora dele, por intermédio da Procuradoria Geral do Município, na forma estabelecida em Lei especial;

MUNICÍPIO DE NOVA GRANADA

Artigo 52 – Compete à Procuradoria e consultoria da Câmara Municipal exerce a representação judicial, a consultoria e o assessoramento técnico-jurídico do Legislativo.

§ 1º - A mesa da Câmara, mediante projeto de resolução da Procuradoria e Consultoria, disciplinando sua competência, e disporá sobre o ingresso na classe inicial de assessor técnico Legislativo, mediante concurso público de provas e títulos.

§ 2º - O Assessor Técnico Legislativo será equiparado ao Procurador Municipal

MUNICÍPIO DE NOVA LUZITÂNIA

Art. 24. As leis complementares serão aprovadas pela maioria absoluta dos membros da Câmara, observados os demais termos da votação das leis ordinárias.

Parágrafo Único. Para os fins deste artigo, considera-se complementares: as Leis concernentes as seguintes matérias:

VII. procuradoria Geral do Município;

MUNICÍPIO DE OURINHOS

Art. 133 A Procuradoria Geral do Município é instituição de natureza permanente, essencial à administração pública municipal, responsável pela advocacia do Município, da administração direta e autarquias e pela assessoria e consultoria jurídica do Executivo, sendo orientada, pelos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público.

Parágrafo Único - Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Município disciplinará sua competência e a dos órgãos que a compõem e disporá sobre o regime dos integrantes da carreira de Procurador do Município.

Art. 134 A Procuradoria Geral do Município tem como funções institucionais:

- I - representar judicial e extrajudicialmente o Município;
- II - exercer as funções de consultoria e assessoria jurídica do Executivo e da administração em geral;
- III - prestar assessoramento técnico-legislativo ao Prefeito Municipal;
- IV - promover a inscrição, manter o controle e efetuar a cobrança da dívida ativa municipal;
- V - propor ação civil pública representando o Município;
- VI - exercer outras funções que lhes forem conferidas por lei.

§ 1º O Procurador Geral será de livre nomeação do Prefeito, devendo recair a escolha em Advogado de reconhecido saber jurídico.

§ 2º Vinculam-se à Procuradoria Geral do Município, para fins de atuação uniforme e coordenada, os órgãos jurídicos das autarquias, inclusive as de regime especial, e das fundações públicas.

§ 3º As repartições municipais ficam obrigadas a prestar informações e fornecer certidões solicitadas pela Procuradoria Geral.

MUNICÍPIO DE PAULÍNIA

Art. 49 A Procuradoria Geral do Município é a instituição que representa, como advocacia geral, o Município, 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.

Parágrafo Único - A Procuradoria Geral do Município tem por chefe o Procurador do Município nomeado pelo Prefeito dentre integrantes de carreira de Procurador Municipal.

Art. 50 O ingresso na carreira de Procurador Municipal far-se-á mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a participação da Seção local da Ordem dos Advogados do Brasil, em sua realização, inclusive na elaboração do programa e quesitos das provas, observadas, nas nomeações, a ordem de classificação.

MUNICÍPIO DE PEDERNEIRAS

Artigo 89 - A Procuradoria Geral do Município é a instituição que representa o Município, judicial e extrajudicialmente, vinculada diretamente ao Prefeito, cabendo-lhe ainda, nos termos de lei especial, as atividades de consultoria e assessoramento do Poder Executivo e, privativamente, a execução da dívida ativa de natureza tributária.

Artigo 90 - A Procuradoria Geral do Município reger-se-á por lei própria, atendendo-se os princípios estabelecidos na Constituição Federal. Parágrafo único - O ingresso na classe inicial da carreira de Procurador Municipal far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

Artigo 91 - A Procuradoria Geral do Município tem por chefe o Procurador Geral do Município, de livre designação pelo Prefeito devendo recair a escolha preferencialmente dentre os advogados do Quadro da Procuradoria ou em advogado de reconhecido saber jurídico, com atuação na Comarca de Pederneiras.

MUNICÍPIO DE PEDERNEIRAS (cont.)

Artigo 92 - A Procuradoria Geral do Município tem como funções institucionais:

- I - representar judicial e extra-judicialmente o município;
- II - exercer as funções de consultoria e assessoria jurídica do Executivo e da administração em geral;
- III - prestar assessoramento técnico-legislativo ao Prefeito Municipal;
- IV - promover a inscrição, manter o controle e efetuar as cobranças da dívida ativa municipal;
- V - propor ação cível pública representando o município; VI - exercer outras funções que lhe for conferida por lei.

Artigo 93 - As repartições municipais ficam obrigadas a prestar informações e fornecer certidões solicitadas pela Procuradoria Geral.

MUNICÍPIO DE PEDRANÓPOLIS

Artigo 63 - Compete à Procuradoria Geral do Município exercer a representação judicial, a consultoria e o assessoramento jurídico do Poder Executivo.

Parágrafo Único - O Prefeito, através de projeto de lei, proporá a organização e funcionamento da Procuradoria Geral do Município.

MUNICÍPIO DE PEDREGULHO

ATO DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Artigo 7º - Os procuradores, advogados ou assessores jurídicos do município, no prazo de 180 dias contados da promulgação desta Lei Orgânica deverão optar, de forma irrevogável pela permanência no quadro da procuradoria ou no quadro de carreira de defensor público, garantidas as vantagens, níveis e proibições, com exceção dos cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, já criados por Lei.

Parágrafo Único – Enquanto não entrar em funcionamento a Defensoria Pública, suas atribuições serão exercidas pela Procuradoria Municipal ou por advogados contratados ou conveniados com o Poder Público.

MUNICÍPIO DE PENÁPOLIS

Art. 74 - A Procuradoria Geral do Município é instituição de natureza permanente, essencial à Administração Pública Municipal, responsável pela advocacia do Município, da administração direta e autarquias e pela assessoria e consultoria jurídica do Executivo, sendo orientada pelos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público.

Art. 75 - A Procuradoria Geral do Município tem como funções institucionais:

- I - representar judicial e extrajudicialmente o Município;
- II - exercer as funções de consultoria e assessoria jurídica do Executivo e da administração em geral;
- III - prestar assessoramento técnico-legislativo ao Prefeito Municipal;
- IV - promover a inscrição, manter o controle e efetuar a cobrança judicial da dívida ativa do município;
- V - propor ação civil pública representando o Município;
- VI - exercer outras funções que lhe forem conferidas por lei.

Art. 76 - A direção superior da Procuradoria Geral do Município compete ao Procurador Geral, responsável pela orientação jurídica e administrativa da instituição.

§ 1º - O Procurador Geral será de livre nomeação pelo Prefeito, devendo recair a escolha em advogado de reconhecido saber jurídico, com atuação na Comarca de Penápolis.

§ 2º - O ingresso na classe inicial de carreira dos demais Procuradores Municipais far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

Art. 77 - Vinculam-se à Procuradoria Geral do Município, para fins de atuação uniforme e coordenada, os órgãos jurídicos das autarquias, inclusive as de regime especial, e das fundações públicas

MUNICÍPIO DE PENÁPOLIS (cont.)
Art. 78 - As repartições municipais ficam obrigadas a prestar informações e fornecer certidões solicitadas pela Procuradoria Geral.
MUNICÍPIO DE PILAR DO SUL
Art. 97 - A Procuradoria Geral do Município é a instituição que representa judicial e extrajudicialmente o Município, cabendo-lhe nos termos da Lei Complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. Parágrafo único - A Procuradoria Geral do Município tem por chefe o Procurador Geral do Município, de livre nomeação, pelo Prefeito, dentre advogados maiores de trinta anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada. Art. 98 - O ingresso na carreira de procurador municipal far-se-á mediante concurso público de prova e títulos, assegurada a participação da subseção local da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização, inclusive na elaboração do programa e quesitos das provas, sendo observada, nas nomeações, a ordem de classificação.
MUNICÍPIO DE PINDAMONHANGABA
Artigo 75 - O Município terá uma Procuradoria Jurídica, a ser criada na forma da lei que também disporá sobre a sua organização, competência e funcionamento. Artigo 76 - A Procuradoria Jurídica do Município será organizada atendendo com relação aos seus integrantes, o disposto nos artigos 37, inciso XII, parágrafo 1º e 135 da Constituição Federal.
MUNICÍPIO DE PIQUETE
Artigo 74 – A Procuradoria Geral do Município é instituição de natureza permanente, essencial à Administração Pública Municipal, responsável, direta ou indiretamente, pela advocacia do Município e pela assessoria e consultoria jurídicas do Poder Executivo, sendo orientada pelos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público. Parágrafo único – Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Município disciplinará sua competência e a dos órgãos que a compõem e disporá sobre o regime jurídico dos integrantes da carreira de Procurador do Município. Artigo 75 – A procuradoria Geral do Município tem como funções institucionais: - I – representar judicial e extrajudicialmente o Município; - II – exercer as funções de consultoria e assessoria jurídica do Poder Executivo e da Administração em geral; - III – prestar assessoramento técnico-legislativo ao Prefeito Municipal; - IV – preparar petições de ação direta de inconstitucionalidade, pelo Prefeito Municipal, contra leis ou atos normativos municipais em face da Constituição Federal e da Constituição Estadual; - V – promover a inscrição, manter o controle e efetuar a cobrança da dívida ativa municipal; - VI – propor ação civil pública representando o Município; - VII – exercer outras funções que lhe forem conferidas por lei. Parágrafo único – O Procurador Geral será de livre escolha do Prefeito, devendo esta recair em um dos Procuradores do quadro. Artigo 76 – Vinculam-se à Procuradoria Geral do Município, para fins de atuação uniforme e coordenada, os órgãos jurídicos das autarquias, inclusive as de regime especial, e as fundações públicas. Artigo 77 – As autoridades municipais ficam obrigadas a prestar informações e fornecer certidões, documentos e tudo o que for solicitado pela Procuradoria Geral.

MUNICÍPIO DE PIRACICABA

Art. 36 A Procuradoria Geral do Município é instituição de natureza permanente, essencial à Administração Pública Municipal, responsável pela advocacia do Município, da administração direta e das autarquias, bem como pela assessoria e consultoria jurídica do Executivo, sendo orientada pelos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público.

Parágrafo Único - Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Município disciplinará sua competência e a dos órgãos que a compõem, e disporá sobre o regime jurídico dos integrantes da carreira de Procurador do Município.

Art. 37 O Procurador Geral do Município responsável pela orientação jurídica e administrativa da instituição, será de livre nomeação do Prefeito devendo recair a escolha entre advogados de reconhecido saber jurídico, com atuação nas áreas forenses.

Art. 38 Vinculam-se à Procuradoria Geral do Município, para fins de atuação uniforme e coordenada, os órgãos jurídicos das autarquias inclusive as de regime especial e das fundações públicas.

MUNICÍPIO DE PIRAPOZINHO

Art. 203 A - A Procuradoria Geral do Município é instituição permanente, essencial à Administração Pública Municipal, vinculada diretamente ao Prefeito Municipal, responsável pela representação do Município Judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe ainda, nos termos da Lei, as atividades de consultoria e assessoramento do Poder Executivo, e, privativamente a execução da dívida ativa de natureza tributária.

§ 1º Lei Complementar do Município disciplinará sua organização, competência e sobre o Regime Jurídico dos integrantes da carreira de Procurador Municipal.

§ 2º O cargo de Advogado do Município passará a ser denominado de Procurador do Município, mantidas todas as suas demais normas funcionais vigentes.

Art. 203 B - São funções institucionais da procuradoria geral do município, além das constantes no "caput" do artigo 203.A:

- I - Prestar assessoramento técnico-legislativo ao Prefeito Municipal;
- II - Promover a inscrição, o controle e a cobrança de dívida ativa municipal;
- III - Propor ação civil pública representando o município;
- IV - Exercer outras funções que forem conferidas por lei.

Art. 203 C - As autoridades e servidores da Administração Pública Municipal ficam obrigados a atender às requisições de certidões, informações, autos de processo administrativo, documentos e diligências formuladas pela Procuradoria do Município, na forma da Lei.

MUNICÍPIO DE PIRASSUNUNGA

Art. 66. A Procuradoria Geral do Município cabe representar o Município, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, ainda, conforme dispuser a lei, as atividades de consultoria e assessoramento do Poder Executivo, e, privativamente a execução da Dívida Ativa do Município.

Art. 67. A Procuradoria Geral do Município reger-se-á por lei própria, complementar a esta Lei Orgânica.

Parágrafo único. O ingresso na classe inicial da carreira de Procurador Municipal dar-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

Art. 68. A Procuradoria Geral do Município tem por Chefe o Procurador do Município, de livre designação pelo Prefeito.

MUNICÍPIO DE PORTO FERREIRA
Artigo 81 - A Procuradoria do Município é a Instituição que representa o Município, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe ainda, nos termos da lei especial, as atividades de consultoria e assessoramento do Poder Executivo e, privativamente, a execução da dívida ativa de natureza tributária. Artigo 82 - A Procuradoria do Município reger-se-á por lei própria atendendo-se, com relação aos seus integrantes, o disposto nos artigos 37, inciso XII, 39, § 1º e 135 da Constituição Federal. Parágrafo Único - O ingresso na classe inicial da carreira de Procurador Municipal far-se-á mediante concurso público de provas e títulos. Artigo 83 - A Procuradoria do Município tem por chefe o Procurador do Município, de livre designação pelo Prefeito, dentre integrantes da carreira de Procurador Municipal, de reconhecido saber jurídico, reputação ilibada e preferentemente com experiências em áreas diversas da administração municipal, na forma de legislação específica.
MUNICÍPIO DE PRATÂNIA
ART. 78 - Ao Prefeito compete privativamente: V - representar o Município em juízo e fora dele, por intermédio da Procuradoria Geral do Município, na forma estabelecida em lei especial;
MUNICÍPIO DE PRATÂNIA
Art.67 – Ao Prefeito compete privativamente: V – representar o município em juízo e fora dele, por intermédio da Procuradoria Geral do Município, na forma estabelecida em lei especial;
MUNICÍPIO DE PRESIDENTE EPITACIO
ARTIGO 80 - A procuradoria geral do município é instituição de natureza permanente, essencial à administração pública municipal, incumbida da representação judicial e extrajudicial do Município. ARTIGO 81 - São princípios institucionais da Procuradoria Geral do Município a unidade, a indivisibilidade, a legalidade e a indisponibilidade do interesse público. ARTIGO 82 - São funções institucionais da Procuradoria Geral do Município : I – a representação judicial e extrajudicial do município; II – as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo; III – a representação do município ou do Prefeito nas assembleias dos órgãos da administração indireta; IV – a cobrança judicial ou amigável da dívida ativa; V – o processamento dos feitos de natureza disciplinar; VI – a orientação jurídica aos demais órgãos da Administração direta. ARTIGO 83 - A Procuradoria geral do Município, vinculada diretamente ao Secretário do Negócios Jurídicos, é dirigida pelo Procurador Geral, responsável pela orientação jurídica e administrativa da instituição, e pelo respectivo Conselho. PARÁGRAFO ÚNICO – O Procurador Geral será designado pelo Prefeito, em comissão, dentre integrantes da carreira do procurador do Município. ARTIGO 84 - A Lei Complementar de organização da Procuradoria Geral do Município, disciplinará sua competência e dos órgãos que a compõem; definirá os requisitos e a forma de designação do Procurador Geral e disporá sobre o regime jurídico dos integrantes da carreira de Procurador do Município. ARTIGO 85 - Vinculam – se à Procuradoria Geral do Município, para fins de atuação uniforme e coordenada, os órgãos das autarquias ou funções municipais

MUNICÍPIO DE PRESIDENTE EPITACIO (cont.)
PARÁGRAFO ÚNICO – Aos Procuradores integrantes dos órgãos jurídicos de que se trata este Artigo, desde que com ingresso mediante concurso público e sob o mesmo regime jurídico dos integrantes da Procuradoria Geral do Município, ficam assegurados os mesmos direitos e deveres, prerrogativas, garantias, vencimentos e demais vantagens dos procuradores municipais.
MUNICÍPIO DE PRESIDENTE VENCESLAU
Art. 74 Ao Prefeito compete privativamente: V - representar o município em juízo e fora dele intermédio da Procuradoria Jurídica do Município, na forma estabelecida em lei especial;
MUNICÍPIO DE QUELUZ
Artigo 101 – A Procuradoria Municipal é a instituição que representa o Município, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe ainda, nos termos de Lei especial, as atividades de consultoria e assessoramento e, privativamente, a execução da dívida ativa de natureza tributária. Artigo 102 – A Procuradoria do Município, reger-se-á por Lei própria, atendendo-se, com relação aos seus integrantes, o disposto nos Art 37, inciso XII, Art. 39 § 1º e Art. 135 da Constituição Federal. Parágrafo Único - O ingresso na classe inicial da carreira de Procurador Municipal far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.
MUNICÍPIO DE RIO CLARO
Artigo 88 – A Procuradoria Geral do Município é instituição de natureza permanente, essencial à Administração Pública Municipal, responsável, direta ou indiretamente, pela advocacia do Município e pela assessoria e consultoria jurídica do Poder Executivo, sendo orientada pelos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público. Artigo 89 – A Procuradoria Geral do Município tem como funções institucionais: I – representar judicial e extrajudicialmente o Município; II – exercer as funções de consultoria e assessoria jurídica do Poder Executivo e da administração em geral; III – prestar assessoramento técnico-legislativo ao Prefeito Municipal; IV – preparar petições de ação direta de inconstitucionalidade, pelo Prefeito Municipal, contra leis ou atos normativos municipais em face da Constituição Estadual; V – promover a cobrança da dívida ativa municipal; VI – propor ação pública representando o Município; VII – opinar sobre as controvérsias administrativas entre a Fazenda Pública e os contribuintes; VIII – exercer outras funções que lhe forem conferidas por lei. Parágrafo Único – O Procurador Geral será de livre nomeação do Prefeito Municipal, devendo recair a escolha preferencialmente entre um dos procuradores do quadro. Artigo 90 – Vinculam-se à Procuradoria Geral do Município, para fins de atuação uniforme e coordenada, os órgãos jurídicos das autarquias, fundações e os de regime especial, bem como a assistência judiciária gratuita do Município e o Órgão de Defesa do Consumidor. Artigo 91 – As autoridades municipais ficam obrigadas a prestar informações e fornecer certidões, documentos e tudo o que for solicitado pela Procuradoria Geral.
MUNICÍPIO DE SABINO
Art. 78. A Procuradoria Geral do Município é instituição de natureza permanente, essencial à Administração Pública Municipal, responsável pela advocacia do Município, da Administração direta e autarquia e pela assessoria e consultoria jurídica do Executivo, sendo orientada pelos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público.

MUNICÍPIO DE SABINO (cont.)

§ 1º - Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Município disciplinará sua competência e a dos órgãos que a compõem e disporá sobre o regime jurídico dos integrantes da carreira e de Procurador do Município.

§ 2º - A Procuradoria Geral do Município tem como funções institucionais:

- I – representar judicial e extrajudicialmente o Município;
- II – exercer as funções de consultoria e assessoria jurídica do Executivo e da Administração em geral;
- III – prestar assessoramento técnico-legislativo ao Prefeito Municipal;
- IV – promover a inscrição, manter o controle e efetuar a cobrança da dívida ativa municipal;
- V – propor ação civil pública representando o Município;
- VI – prestar assistência jurídica aos Municípios da região, na forma da lei;
- VII – exercer outras funções que lhe forem conferidas por lei.

Art. 79. As repartições municipais ficam obrigadas a prestar informações e fornecer certidões solicitadas pela Procuradoria.

MUNICÍPIO DE SALES

ARTIGO 75 - A Assessoria Jurídica do Município é de natureza essencial à Administração Pública Municipal, responsável pela advocacia do Município e será orientada pelos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público.

ARTIGO 76 - A Assessoria Jurídica do Município tem como funções institucionais:

- I - representar judicial e extrajudicialmente o Município;
- II - exercer as funções de consultoria e assessoria jurídica do Executivo e da Administração em geral;
- III - prestar assessoramento técnico-legislativo ao Prefeito Municipal;
- IV - orientar a inscrição, o controle e efetuar a cobrança da dívida ativa municipal;
- V - propor ação civil pública representando o Município;
- VI - exercer outras funções que lhe forem conferidas por lei.

MUNICÍPIO DE SANTOS

Art. 64 A Procuradoria Geral do Município é instituição de natureza permanente, essencial à Administração Pública Municipal, vinculada diretamente ao Prefeito, responsável pela advocacia e consultoria do Poder Executivo,

ser criados, assegurada a participação da 2ª Subseção de Santos da Ordem dos Advogados do Brasil, inclusive na elaboração do programa e dos quesitos das provas, observada, nas nomeações, a ordem sendo orientada pelos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público.

§ 1º A direção superior da Procuradoria Geral do Município compete ao Procurador Geral do Município, nomeado pelo Prefeito, em comissão, entre os Procuradores Municipais que integram o quadro efetivo, em exercício no Poder Executivo Municipal, exigindo-se, para seu provimento, cinco anos no cargo de Procurador.

§ 2º O Procurador Geral do Município deverá apresentar declaração de bens no ato da posse e no ato de sua exoneração. Parágrafo com redação dada pela Emenda à Lei Orgânica n 18, de 18 de outubro de 1993)

§ 3º Todos os cargos de direção, chefia ou assessoramento que integram a Procuradoria deverão ser preenchidos por Procuradores do quadro efetivo, em exercício no Poder Executivo Municipal.

§ 4º Lei Complementar organizará a Procuradoria Geral do Município, disciplinará sua competência e disporá sobre o regime jurídico dos integrantes da carreira de Procurador Municipal, respeitado o disposto nos artigos 132 e 135 da Constituição Federal.

Art. 65 O ingresso na carreira de Procurador Municipal far-se-á mediante concurso público de provas e títulos para os cargos existentes ou que vierem a de classificação.

MUNICÍPIO DE SANDOVALINA
ARTIGO 4º - A Procuradoria Jurídica, é o órgão que tem por finalidade: .Defender, em Juízo ou fora dele, os direitos e interesses do município; II.Estudar ou examinar documentos jurídicos e de outra natureza, analisando-se conteúdo, com base nos códigos, leis, jurisprudência; III.Promover a cobrança judicial de dívida ativa e de qualquer outro crédito do município, visando o cumprimento de normas quanto a prazos, para liquidação dos mesmos; IV.Prestar assistência às unidades administrativas em assuntos da natureza jurídica, mediante solicitação escrita, elaborando e/ou emitindo pareceres em processos administrativos como licitações, contratos, distratos, convênios e questões de recursos humanos ligados à administração, visando assegurar o cumprimento de leis e regulamentos; V.Participar de inquéritos administrativos e dar-lhes orientações jurídicas convenientes; VI.Assessorar o Prefeito nos atos relativos a desapropriação de imóveis da municipalidade e nos contratos em geral; VII.Manter atualizados a coletânea de Leis Municipais, bem como a legislação federal e estadual de interesse do Município; VIII.Responsabilizar-se pela correta documentação dos imóveis da administração municipal, verificando sua regularização e/ou complementação, para evitar e prevenir possíveis danos; IX.Redigir documentos jurídicos, pronunciamentos e informações sobre questões de natureza administrativa, fiscal, tributária, civil, comercial, trabalhistas, penal e outras, para utilizá-las na defesa da administração municipal; X.Acompanhar a elaboração de Projetos de Leis, Decretos, Regulamentos, Portarias, Justificativas e outros documentos de natureza jurídica e administrativa; XI.Examinar as emendas propostas pelo Poder Legislativo nos Projetos de Leis de iniciativa do Executivo, elaborando pareceres, quando for o caso, visando garantir o cumprimento dos preceitos legais vigentes; XII.Se necessário, manter contato com consultorias especializadas em assuntos de administração pública; e XIII.Executar outras tarefas correlatas, determinadas pelo Prefeito Municipal.
MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DA ESPERANÇA
Art. 75. Compete privativamente ao Prefeito Municipal: I - representar o Município, salvo em juízo, onde a representação caberá aos procuradores municipais, ou a procuradores contratados para causas específicas;
MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DAS PALMEIRAS
ARTIGO 55 – Os Projetos de Leis Complementares serão discutidos e votados em dois turnos, com interstício mínimo de dez (10) dias, com tramitação iniciada após a sua publicação na imprensa, considerando-se aprovados se obtiverem o voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, em ambos os turnos, observando-se os demais termos de discussão e votação das Leis Ordinárias. (Redação dada pela Emenda 07/93) Parágrafo único - Para fins deste artigo, consideram-se complementares as leis concernentes a: IX - Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Município. ARTIGO 99 – (Revogado pela Emenda nº 34/2010).
MUNICÍPIO DE SANTA ERNESTINA
Artigo 77: A Procuradoria Geral do Município é instituição de natureza permanente, essencial à Administração Pública municipal, responsável pela advocacia do Município, da Administração direta e autarquias e pela assessoria e consultoria jurídica do Executivo, sendo orientada pelos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público.

MUNICÍPIO DE SANTA ERNESTINA (cont.)
Parágrafo Único: A Lei disciplinará sua competência e disporá sobre o regime jurídico de seus integrantes. Artigo 78: A Procuradoria Geral do Município tem como funções institucionais: - I – Representar judicial e extrajudicialmente o Município; - II- Exercer as funções de consultoria e assessoria jurídica do Executivo e da Administração em geral; - III- Prestar assessoramento técnico-legislativo ao Prefeito Municipal; - IV- Promover a inscrição, manter o controle e efetuar a cobrança da dívida ativa municipal; - V- Propor ação pública representando o Município; - VI- Exercer outras funções que lhe forem conferidas por Lei;
MUNICÍPIO DE SANTA RITA DO PASSA QUATRO
Art. 38. As Leis complementares serão discutidas e votadas em dois turnos, considerando-se aprovada quando obtiverem em ambos a votação favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal. (Redação dada pela Emenda nº01, de 2007) Parágrafo único. As leis complementares são as concernentes às seguintes matérias: V - Procuradoria do Município;
MUNICÍPIO DE SANTO ANTONIO DO JARDIM
Artigo 75 – A Procuradoria do Município atenderá, no que couber, ao disposto nos artigos 98 e 99 da Constituição Estadual.
MUNICÍPIO DE SANTOS
Art. 64 A Procuradoria Geral do Município é instituição de natureza permanente, essencial à Administração Pública Municipal, vinculada diretamente ao Prefeito, responsável pela advocacia e consultoria do Poder Executivo, sendo orientada pelos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público. § 1º A direção superior da Procuradoria Geral do Município compete ao Procurador Geral do Município, nomeado pelo Prefeito, em comissão, entre os Procuradores Municipais que integram o quadro efetivo, em exercício no Poder Executivo Municipal, exigindo-se, para seu provimento, cinco anos no cargo de Procurador. § 2º O Procurador Geral do Município deverá apresentar declaração de bens no ato da posse e no ato de sua exoneração. Parágrafo com redação dada pela Emenda à Lei Orgânica n 18, de 18 de outubro de 1993) § 3º Todos os cargos de direção, chefia ou assessoramento que integram a Procuradoria deverão ser preenchidos por Procuradores do quadro efetivo, em exercício no Poder Executivo Municipal. § 4º Lei Complementar organizará a Procuradoria Geral do Município, disciplinará sua competência e disporá sobre o regime jurídico dos integrantes da carreira de Procurador Municipal, respeitado o disposto nos artigos 132 e 135 da Constituição Federal. Art. 65 O ingresso na carreira de Procurador Municipal far-se-á mediante concurso público de provas e títulos para os cargos existentes ou que vierem a ser criados, assegurada a participação da 2ª Subseção de Santos da Ordem dos Advogados do Brasil, inclusive na elaboração do programa e dos quesitos das provas, observada, nas nomeações, a ordem de classificação.
MUNICÍPIO DE SARAPUÍ
Art. 59 - Compete à Procuradoria da Câmara Municipal, exercer a representação judicial, a consultoria e o assessoramento técnico-jurídico do legislativo. § 1º - A Mesa da Câmara, mediante projeto de resolução, proporá a organização da Procuradoria, disciplinando sua competência e dispondo sobre o ingresso na classe inicial de Assessor Técnico Legislativo, mediante concurso público de provas e títulos. § 2º - O Assessor Técnico Legislativo será equiparado ao Procurador Municipal.

MUNICÍPIO DE SERRA AZUL
Art. 82 - A Procuradoria Geral do Município é a instituição que representa o Município, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei, as atividades de consultoria e assessoramento, do Poder Executivo, e, privativamente, a execução da dívida de natureza tributária.
MUNICÍPIO DE SERRANA
Art. 81. A Procuradoria do Município é a instituição que representa o Município, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe ainda, nos termos da lei, as atividades de consultoria e assessoramento do Poder Executivo, e, privativamente, a execução da dívida ativa de natureza tributária. Art. 82. A Procuradoria Geral do Município reger-se-á por lei própria, atendendo-se, com relação aos seus integrantes, o disposto nos artigos 37, XII, parágrafo 1º e 135, da Constituição Federal. Art. 83. O ingresso na classe inicial da carreira de Procurador do Município dar-se-á mediante concurso público de provas e títulos. Parágrafo único. A Procuradoria Geral do Município tem por chefe o Procurador Geral do Município, de livre nomeação e exoneração pelo Prefeito, dentre profissionais de reconhecido saber jurídico, reputação ilibada e preferencialmente com experiência em áreas diversas da administração municipal.
MUNICÍPIO DE SERTÃOZINHO
Art. 80 A Procuradoria-Geral do Município é a instituição que representa o Município judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, ainda, nos termos de lei especial, as atividades de consultoria e assessoramento ao Poder Executivo, e, privativamente, a execução da dívida ativa de natureza tributária. Art. 81 A Procuradoria-Geral do Município reger-se-á por lei especial própria, atendendo-se, com relação aos seus integrantes, o disposto nos artigos 37, inciso XII, 39, § 1º e 135, da Constituição da República. Parágrafo Único - O ingresso na classe inicial da carreira de Procurador Municipal, far-se-á mediante concurso de provas e títulos. Art. 82 A Procuradoria Geral do Município tem por chefe o Procurador Judicial, de livre designação do Prefeito, de preferência dentre os integrantes da carreira de Procurador Municipal, de reconhecido saber jurídico, reputação ilibada e com experiência em áreas diversas da Administração Municipal, na forma da legislação específica.
MUNICÍPIO DE SEVERINIA
Artigo 70 – Ao Prefeito compete privativamente: V – representar o Município em juízo e fora dele, por intermédio da Procuradoria Geral do Município, na forma estabelecida em lei;
MUNICÍPIO DE SUMARÉ
Art. 105 - A Procuradoria Geral do Município é a instituição que representa o Município, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, ainda, nos termos de lei especial, as atividades de consultoria e assessoramento do Poder Executivo, e, privativamente, a execução da dívida ativa de natureza tributária. Art. 106 - A Procuradoria Geral do Município reger-se-á por lei própria atendendo-se, com relação aos seus integrantes, o disposto no artigo 39, 1º da Constituição Federal. Art. 107 - O ingresso na classe inicial da carreira de Procurador Municipal far-se-á mediante concurso público de provas e títulos, sendo vedado o exercício do cargo a servidor estranho ao quadro. Art. 108 - A Procuradoria Geral do Município tem por chefe o Procurador Geral do Município, de livre nomeação pelo Prefeito Municipal, preferentemente dentre os integrantes da carreira de Procurador Municipal.

MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DO PAU D'ALHO

Art. 78 - Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

II - representar o Município em juízo ou fora dele, podendo constituir procurador especialmente para esse fim, sob sua responsabilidade;

MUNICÍPIO DE SÃO MANUEL

ART. 94 - A Procuradoria Geral do Município é a instituição que representa, como advocacia geral, o Município, 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 Procuradoria Geral do Município tem por chefe o Procurador Geral do Município, nomeado pelo Prefeito, em provimento em comissão, demissível "ad nutum". Findo o mandato do Prefeito, extingue-se, automaticamente, o mandato do Procurador Geral do Município.

§ 2º - A destituição do Procurador Geral do Município, pelo Prefeito, deverá ser precedida de autorização da maioria absoluta da Câmara Municipal.

§ 3º - O Procurador Geral do Município poderá ser destituído pela maioria absoluta da Câmara Municipal, na forma da lei complementar respectiva."

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Art. 87 - A Procuradoria Geral do Município tem caráter permanente, competindo-lhe as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, e, privativamente, a representação judicial do Município a inscrição e a cobrança judicial e extra-judicial da dívida ativa e o processamento dos procedimentos relativos ao patrimônio imóvel do Município, sem prejuízo de outras atribuições compatíveis com a natureza de suas funções.

Parágrafo único - Lei de organização da Procuradoria Geral do Município disciplinará sua competência, dos órgãos que a compõe e, em especial, do órgão colegiado de Procuradores e definirá os requisitos e a forma de designação do Procurador Geral.

Art. 19 - Aos Procuradores do Instituto de Previdência Municipal, desde que com ingresso mediante concurso público, ficam assegurados os mesmos direitos e deveres, garantias e prerrogativas, proibições e impedimentos, atividade correccional, vencimentos e disposições atinentes à carreira de Procurador do Município

MUNICÍPIO DE SÃO ROQUE

Art. 169 A Procuradoria Geral do Município é instituição de natureza permanente, essencial à Administração Pública Municipal, incumbida da representação judicial e extrajudicial do Município.

Art. 170 São princípios institucionais da Procuradoria Geral do Município a unidade, a indivisibilidade, a legalidade e a indisponibilidade do interesse público.

Art. 171 São funções institucionais da Procuradoria Geral do Município:

I - a representação judicial e extrajudicial do Município;

II - as atividades de consultoria e assessoramento do Poder Executivo;

III - a representação da Fazenda Municipal perante o Tribunal de Contas do Município;

IV - a representação do Município ou do Prefeito nas assembléias dos órgãos da Administração indireta;

V - a inscrição e cobrança, judicial ou amigável, da dívida ativa;

VI - os processamentos dos feitos de natureza disciplinar;

VII - o gerenciamento, controle e registro do patrimônio imóvel do Município;

VIII - a orientação jurídica aos demais órgãos da administração direta.

Art. 172 A Procuradoria Geral do Município é dirigida pelo Procurador Jurídico, responsável pela orientação jurídica e administrativa da Instituição e pelo respectivo Conselho.

MUNICÍPIO DE SÃO ROQUE (cont.)

Parágrafo Único - O Procurado Jurídico será designado pelo Prefeito, em comissão.

Art. 173 Lei complementar de organização da Procuradoria Geral do Município, disciplinará sua competência e dos órgãos que a compõe e definirá os requisitos e a forma da designação do Procurador Jurídico e disporá sobre o regime jurídico dos integrantes da carreira de Procurador do Município.

MUNICÍPIO DE SÃO VICENTE

Art. 97 Fica criada a Procuradoria-Geral do Município na estrutura administrativa da Prefeitura.

Art. 98 A Procuradoria-Geral do Município, essencial à administração pública municipal, é a instituição que representa o Município, judicial e extrajudicialmente, vinculada diretamente à Secretaria dos Negócios Jurídicos, responsável pela advocacia do Município e pela assessoria e consultoria jurídica do Poder Executivo.

Parágrafo Único - Além das atribuições contidas no caput deste artigo, são funções da Procuradoria-Geral do Município:

- I - exercer a consultoria jurídica do Executivo e da administração em geral;
- II - representar o Poder Executivo junto ao Tribunal de Contas do Estado;
- III - prestar assessoramento técnico-legislativo ao Prefeito Municipal;
- IV - zelar pela cobrança da dívida ativa municipal;
- V - propor ação civil pública, representando o Município;
- VI - exercer outras funções que lhe forem conferidas por lei.

Art. 99 A Procuradoria-Geral do Município tem por chefe o Procurador-Geral, de livre designação pelo Prefeito dentre integrantes da carreira de Procurador Municipal, de reconhecido saber jurídico, reputação ilibada e preferencialmente com experiência em áreas diversas da administração municipal.

Art. 100 A Procuradoria-Geral do Município reger-se-á por lei própria, atendendo-se, com relação aos seus integrantes, o disposto nos arts. 37, XII e 39, § 1º da Constituição Federal.

Parágrafo Único - O ingresso na classe inicial da carreira de Procurador Municipal far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

MUNICÍPIO DE TACIBA

Art. 76 - A Procuradoria Geral do Município é instituição de natureza permanente, essencial à Administração Pública Municipal, responsável pela advocacia do Município, da administração direta e autarquias e pela assessoria e consultoria jurídica do Executivo, sendo orientada pelos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público. Parágrafo Único – (Revogado). • (Parágrafo revogado pela Emenda nº 01/2005)

Art. 77 - A Procuradoria Geral do Município tem como funções institucionais:

- I – patrocinar os interesses judiciais e extrajudiciais da Administração Direta, Autarquias e Fundações Públicas; • (Inciso com redação dada pela Emenda nº 01/2005)
- II – exercer as atividades de assessoramento jurídico aos órgãos da Administração Pública Municipal, bem como o controle da legalidade da moralidade e dos atos administrativos; • (Inciso com redação dada pela Emenda nº 01/2005)
- III – representar a Fazenda Pública Municipal junto ao Tribunal de Contas do Estado; • (Inciso com redação dada pela Emenda nº 01/2005)
- IV – representar o Prefeito Municipal nas ações diretas de inconstitucionalidade com trânsito pelo Tribunal de Justiça do Estado; • (Inciso com redação dada pela Emenda nº 01/2005)
- V – ajuizar qualquer medida judicial visando a proteção do meio ambiente e do patrimônio histórico, artístico-cultural, turístico e paisagístico do Município; • (Inciso com redação dada pela Emenda nº 01/2005)

MUNICÍPIO DE TACIBA (cont.)
VI – propor ao Prefeito a abertura de inquérito administrativo contra agentes públicos, nos casos de malversação de verba do erário municipal ou quando da ocorrência de ato administrativo praticado com excesso de poder ou desvio de finalidade; • (Inciso com redação dada pela Emenda nº 01/2005) VII – opinar sobre matérias que lhe forem submetidas pelo Prefeito Municipal, Secretários Municipais e outros dirigentes de órgãos e entidades da administração municipal; • (Inciso com redação dada pela Emenda nº 01/2005) VIII – opinar, previamente, sobre: a) a forma de cumprimento de decisões e precatórios judiciais; b) a legalidade e a forma dos editais e outros atos convocatórios de licitações, bem como dos contratos, consórcios e convênios; c) os processos de dispensa e inexigibilidade de licitação. • (Inciso criado pela Emenda nº 01/2005) IX – representar o Prefeito nas providências de ordem jurídica reclamadas pelo interesse público e coletivo e pela boa aplicação das leis; • (Inciso criado pela Emenda nº 01/2005) X – exercer o controle, a orientação e o assessoramento dos serviços jurídicos dos órgãos da administração descentralizada; • (Inciso criado pela Emenda nº 01/2005) XI – opinar previamente nos processos que tratem de direitos, deveres, disciplina, vantagens e prerrogativas dos servidores públicos municipais; • (Inciso criado pela Emenda nº 01/2005) XII – exercer outras atividades definidas em Lei. • (Inciso criado pela Emenda nº 01/2005) Art. 78 – A Procuradoria Geral do Município será dirigida e representada pelo Procurador Geral do Município. • (Artigo com redação dada pela Emenda nº 01/2005) § 1º - (Revogado). § 2º - (Revogado). § 3º - (Revogado). § 4º - (Revogado). • (Parágrafos 1º, 2º, 3º e 4º revogados pela Emenda nº 01/2005). Art. 79 – Vinculam-se à Procuradoria Geral do Município, para fins de atuação uniforme e coordenada, os órgãos jurídicos das autarquias, inclusive as de regime especial, e das fundações públicas. Art. 80 - As repartições municipais ficam obrigadas a prestar informações e fornecer certidões solicitadas pela Procuradoria Geral.
MUNICÍPIO DE TARUMÃ
Art.62 – Compete, privativamente, ao prefeito: I – representar o Município, salvo em juízo, onde a representação caberá aos Procuradores Municipais;
MUNICÍPIO DE TIMBURI
Art. 77 - A Procuradora Jurídica do município é a instituição que representa o Município, judicial e extra judicialmente, cabendo-lhe ainda, nos termos da lei especial, as atividades de consultoria e assessoramento do Poder Executivo e, privativamente, a execução da dívida ativa de natureza tributária. Art. 78 - A Procuradora Jurídica do Município reger-se-à por lei própria, atendendo –se com relação aos seus integrantes, dispostos nos artigos 37, inciso XII, 39, § 1º e 135 da Constituição Federal. Art. 79 – A Procuradoria Jurídica do Município tem por titular, advogado de livre designação pelo Prefeito, com reconhecido saber jurídico, reputação ilibada e preferencialmente com experiência em áreas diversas da administração municipal, na forma da legislação específica.
MUNICÍPIO DE TORRE DE PEDRA
Artigo 77 – Compete privativamente ao Prefeito: · I - representar o Município, salvo em Juízo, onde a representação caberá aos Procuradores municipais;

MUNICÍPIO DE TORRINHA

Art. 77 - A Procuradoria Geral do Município é instituição de natureza permanente, essencial à Administração Pública Municipal, responsável pela advocacia do Município da Administração direta e autarquias e pela assessoria e consultoria jurídica do Executivo, sendo orientada pelos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público.

Parágrafo Único - Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Município disciplinará sua competência e a dos órgãos que a compõem e disporá sobre o regime jurídico dos integrantes da carreira de Procurador do Município.

Art. 78 - A Procuradoria Geral do Município tem como funções institucionais:

- I - representar judicial e extrajudicialmente o Município;
- II - exercer as funções de consultoria e assessoria jurídica do Executivo e da Administração em geral;
- III - prestar assessoramento técnico-legislativo ao Prefeito Municipal;
- IV - promover a inscrição, manter o controle e efetuar a cobrança da dívida ativa municipal;
- V - propor ação civil pública representando o Município;
- VI - prestar assistência jurídica aos Municípios da região, na forma da lei;
- VII - exercer outras funções que lhe forem conferidas por lei.

Art. 79 - A Direção superior da Procuradoria Geral do Município compete a um conselho integrado por cinco membros, responsável pela orientação jurídica e administrativa da instituição.

§ 1º - O Procurador Geral, Presidente do Conselho, será de livre nomeação do Prefeito, devendo recair a escolha em advogado de reconhecido saber jurídico, com atuação na Comarca;

§ 2º - O Corregedor, também de livre nomeação pelo Prefeito, será escolhido entre os integrantes do nível final da carreira;

§ 3º - Os três outros integrantes do Conselho serão escolhidos pelos Procuradores, mediante votação secreta, dentre os que integram os dois níveis finais da carreira, para um mandato de dois anos, permitida uma reeleição;

§ 4º - O Mandato dos conselheiros se iniciará a 1º de janeiro do primeiro e do terceiro ano do governo municipal.

Art. 80 - Vinculam-se à Procuradoria Geral do Município, para fins de atuação uniforme e coordenada, os órgãos jurídicos das autarquias, inclusive as de regime especial, e das fundações públicas.

Art. 81 - As repartições municipais ficam obrigadas a prestar informações e fornecer certidões solicitadas pela Procuradoria Geral.

MUNICÍPIO DE UNIÃO PAULISTA

ARTIGO 66:- Ao Prefeito compete privativamente:

- V. representar o Município, em juízo e fora dele, por intermédio da Procuradora Jurídica Municipal, na forma estabelecida em Lei;

MUNICÍPIO DE VINHEDO

Art. 217 A Procuradoria Geral do Município é a instituição que representa, como advocacia geral, o Município, 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 Procuradoria Geral do Município tem por Chefe o Procurador Geral do Município, nomeado pelo Prefeito dentre integrantes da carreira de Procurador Municipal. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 20/2011)

§ 2º Revogado. (Revogado pela Emenda à Lei Orgânica nº 21/2011)

§ 3º Revogado. (Revogado pela Emenda à Lei Orgânica nº 21/2011)

MUNICÍPIO DE VINHEDO (cont.)
Art. 218 O ingresso na carreira de Procurador Municipal far-se-á mediante concurso público de provas e títulos. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 20/2011)
MUNICÍPIO DE VOTORANTIM
Art. 89 A Procuradoria Geral do Município é instituição de natureza permanente, essencial à Administração Pública Municipal, responsável, direta ou indiretamente, pela advocacia do Município e pela assessoria e consultoria Jurídica do Poder Executivo, sendo orientada pelos princípios da legalidade e de indisponibilidade do interesse público. Parágrafo Único - A Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Município disciplinará sua competência e a dos órgãos que a compõem e disporá sobre o regime jurídico dos integrantes da carteira de Procurador do Município. Art. 90 A Procuradoria Geral do Município tem como funções institucionais: - I - representar judicial e extrajudicialmente o Município; - II - exercer as funções de consultoria e assessoria jurídica do Poder Executivo e da Administração em geral; - III - prestar assessoramento técnico-legislativo ao Prefeito Municipal; - IV - preparar petições de ação direta de inconstitucionalidade, pelo Prefeito Municipal, contra leis ou atos normativos municipais em face da Constituição Estadual; - V - promover a inscrição, manter o controle e efetuar a cobrança da dívida ativa municipal; - VI - propor ação civil pública representando o Município; - VII - prestar assistência jurídica ao Município, na forma da lei; - VIII - exercer outras funções que lhe forem conferidas por lei. Art. 91 A direção superior da Procuradoria Geral do Município compete a um Conselho responsável pela orientação jurídica e administrativa da instituição, integrado por cinco membros e presidido por um Procurador Geral. § 1º O Procurador Geral será de livre nomeação do Prefeito, devendo recair a escolha em pessoa de reconhecido saber jurídico. § 2º Os quatro outros integrantes do Conselho, serão escolhidos pelos Procuradores, mediante votação secreta, dentre os que integram os dois níveis finais de carreira, para um mandato de dois anos, permitida uma reeleição. Parágrafo Único - O mandato dos Conselheiros se iniciará a 1º de janeiro do primeiro e do terceiro ano de Governo Municipal. Art. 92 Vinculam-se à Procuradoria Geral do Município, para fins de atuação uniforme e coordenada, os órgãos jurídicos das autarquias, inclusive as de regime especial e as fundações públicas. Art. 93 As autoridades municipais ficam obrigadas a prestar informações e fornecer certidões, documentos e tudo que for solicitado pela Procuradoria Geral.
MUNICÍPIO DE ZACARIAS
Artigo 66 - Ao Prefeito compete especialmente: V - representar o Município, em juízo e fora dele, por intermédio da Procuradoria Jurídica Municipal, na forma estabelecida em lei;