

# **A FONTE CONSTITUCIONAL DO PROCURATÓRIO MUNICIPAL**

**DIONYSIO PAIXÃO**  
**Procurador do Município**

SUMÁRIO: I – A INSPIRAÇÃO CONSTITUCIONAL DA LOMAN - II – VANTAGENS INSTITUCIONAIS DA INSPIRAÇÃO CONSTITUCIONAL - III – PREVALENCIA DA FONTE CONSTITUCIONAL SOBRE O DESENHO ORGÂNICO DAS ATRIBUIÇÕES DOS PROCURADORES - IV – A IDENTIFICAÇÃO DO VALOR MAIOR RESGUARDADO PELA LOMAN - V - CONCLUSÃO

RESUMO: Há uma evidente tensão dialética decorrente do exercício de funções especiais, no âmbito municipal, por seus Procuradores, que mesmo exercendo funções privativas da Advocacia e em estreita semelhança com os paradigmas constitucionais desenhados aos demais entes federados, não estão expressamente incluídos no Texto Maior, no rol da Advocacia Pública. Este trabalho tem o escopo desprezioso de contribuir à reflexão de que o exercício da função de Procurador, no âmbito do ente federado municipal, é de inspiração nitidamente constitucional, provindo da Fonte Maior as prerrogativas e os deveres que lhes foram outorgados pela Lei Orgânica local, no objetivo de resguardo do Erário.

PALAVRAS-CHAVE: Procuradores do Município. Deveres e Prerrogativas. Fonte Constitucional.

## **I – A INSPIRAÇÃO CONSTITUCIONAL DA LOMAN**

Ao agente público, em qualquer nível, é impossível aplicar critérios não descritos em norma legal no cotidiano de execução das mais variadas atividades da Administração. E interpretação da norma legal é matéria de ciência do Direito, resultando, disso, que se deve aplicar nesse exercício o instrumental próprio dessa ciência.

No nível local, para tanto - e por isso mesmo - a Lei Orgânica do Município de Manaus concebeu (criou) como órgão permanente no âmbito do Poder Executivo, a Procuradoria Geral do Município - PGM, com funções de consultoria e assessoramento jurídico, dentre outras mais dispostas pelos seus artigos 89 a 93.

Fazendo assim, o legislador orgânico atuou em sintonia com o constituinte de 1988, especialmente em relação à outorga de garantias e prerrogativas aos Procuradores, modulando-as segundo aquelas previstas no arcabouço constitucional brasileiro às chamadas “funções de Estado”, inseridas no sistema constitucional pelo fundamento maior de amparar seus ocupantes na realização responsável, eficiente e eficaz das atribuições e competências tanto complexas, quanto singulares e relevantes, expressa ou implicitamente contempladas pela ordem constitucional.

Com isto, possibilitou a essa especial categoria do serviço público operar a Ciência Jurídica de forma judiciosa, resguardada e infensa as ingerências ou colorações político-partidárias decorrentes da alternância de poder, imunizando-a, o quanto possível, de flexionar-se ao peso dos poderosos da ocasião, que não raro confundem o público, com o privado, solapando a lei, sua letra e espírito, aos caprichos e vontades condenáveis, coisa infelizmente ainda freqüente em nossa imatura democracia.

## II – VANTAGENS INSTITUCIONAIS DA INSPIRAÇÃO CONSTITUCIONAL

Evidentemente, essas inserções normativas tornaram mais segura à relação jurídica do Município com o cidadão, conferindo estabilidade ao entendimento jurídico-legal na resolução dos conflitos que resultam das interações e inter-relações da Administração com a comunidade em geral, e mesmo com os outros poderes federados, assegurando a prevalência do interesse público, independentemente do comando político, que embora sempre tenha a palavra final passa a ser compelido a observar os fundamentos jurídicos para decidir, pena de cometimento de improbidades, e outras mazelas, inclusive de natureza penal.

A parte disso, o legislador orgânico pôs em foco outro aspecto relevante nessas outorgas: tornar suportável o ônus que decorre dos deveres impostos aos titulares do cargo de Procurador, em decorrência da pressão que se estabelece no acerto que se desincumbem entre a vontade político-administrativa da hora, e os princípios e diretrizes provindas do sistema constitucional.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> E, convenhamos, tarefa que não é fácil, mormente no atual patamar moral em que se insere o trato com a coisa pública, chegando-se ao ponto de sermos forçados a testemunhar nossos

Resultam, pois, as prerrogativas conferidas aos Procuradores, direta e indiretamente, da necessidade de harmonizar o exercício dessa especialíssima função pública com os próprios deveres que lhe foram acometidos. Notadamente, na diretriz de preservação dos princípios constitucionalmente codificados, que informam o agir e o atuar da Administração e de seus agentes, como os princípios da legalidade estrita, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, e quejandos.

### III – PREVALENCIA DA FONTE CONSTITUCIONAL SOBRE O DESENHO ORGÂNICO DAS ATRIBUIÇÕES DOS PROCURADORES

No enfoque sobre uma específica categoria do serviço público para conferir-lhe tais responsabilidades e prerrogativas, o fundamento maior se encontra na própria Constituição Federal, que por seu artigo 37 constitucionalizou os princípios e preceitos básicos norteadores da Administração Pública, amplificando-os para todos os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), que estão obrigados a fiel observância dos mesmos.

Lendo-se, portanto, a norma constitucional antes citada na sintonia com os chamados princípios básicos infraconstitucionais da Administração Pública <sup>2</sup>, encontrar-se-á o molde constitucional apto à assertiva dessa necessidade de atribuições específicas de encargos e responsabilidades, no escopo maior da regência do Estado Federados por seus órgãos e agentes, na essencialidade da probidade e transparência na gestão da coisa pública, que é o desiderato maior das diretrizes da Magna Carta. <sup>3</sup>

---

maiores dignitários defenderem a relativização de um dos mais caros pilares republicanos, como é o caso do Estado Democrático de Direito, na medida em que se manifestam publicamente sobre a necessidade de imunizar integrantes de determinada cleptocracia, para o que se teria que eliminar dos livros de Direito e de nossa Constituição, os princípios da legalidade, moralidade e da igualdade.

<sup>2</sup> Princípios da Supremacia do Interesse Público, da Razoabilidade e Proporcionalidade, da Presunção de Legitimidade e Veracidade, da Especialidade, do Controle Administrativo ou Tutela, e mais especialmente, da Autotutela Administrativa e da Motivação, no fundamento que aqui nos interessa.

<sup>3</sup> Por isso, a nós parece possível e razoável afirmar que os Procuradores do Município de Manaus, condensando em suas competências funcionais deveres próprios de membros de Poder (\*), também agregam determinadas prerrogativas para que possam livremente e decentemente cumprir com os ônus do cargo. E o exercício de tais deveres e poderes acaba por imprimir singular interação, apelidada pela doutrina de “poder-deveres”. (\*) Basta ver que a LOMAN codifica a essa categoria, atribuições, deveres e competências que a Constituição Federal atribui a duas distintas categorias: Advocacia Geral da União (art.131, caput, CF); Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (Art.131, §3º, CF)

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

Destacamos a referida atribuição, como prerrogativa-obrigação que é, por nos parecer açambarcar, senão todas as demais, a maioria, e porquanto seja ela que entroniza, na prática da Administração, o verdadeiro *controle interno da efetiva legitimidade dos atos e negócios públicos* sob o aspecto da estrita legalidade, como deflui de uma das esferas estabelecidas pelo artigo 74, da Constituição Federal, ao determinar a existência, em todos os segmentos do Poder Republicano, do *sistema de controle interno*, para resguardo, dentre outros valores, da legalidade.

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

A lei, todos sabem, não é somente texto, mas, mormente contexto, o que impele o interprete para além da lógica gramatical, ainda que sem desconsiderá-la, mas captando-lhe o sentido teleológico na aplicação de interpretação sistemática.

Afirma-se, pois, o dever de controle interno no âmbito do Município, por seus Procuradores, também por conta da necessidade da reflexão e interpretação sistemático-teleológica de nosso arcabouço jurídico-constitucional.

Ora, a atividade de interpretação jurídica é coisa que não é só incomum, mas desprovida de cunho científico se feita por agente que não tenha formação específica para tanto. E será mesmo ilegal se operada, para fins de decisão ou normatização no âmbito da Administração, por quem não possua a delegação legislativa correspondente, ante o paradigma constitucional amalgamado nos referidos artigos 37, 74, e ainda, nos

artigos 131 e 132, CF, cuja dogmática se espalha no âmbito do Estado Republicano, alcançando, sem a mais mínima dúvida, por inflexão do federalismo consagrado no artigo 18, da Magna Carta, os entes municipais.

Assim não fosse nenhum crédito haveria de ser dado às lições do Doutor em Direito do Estado, o Professor ALEXANDRE DE MORAES. Ensina-nos o consagrado Livre-docente de Direito Constitucional na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, tratando da temática da finalidade da interpretação constitucional, que é de vital importância essa atividade do jurista à garantia da efetividade da Carta Magna, e aplicabilidade de seus preceitos, elencando para esse escopo, quatro vertentes:

A primeira finalidade básica da interpretação constitucional é garantir o máximo de efetividade do texto magno, consagrando sua força normativa e garantindo a interpretação de todo o ordenamento jurídico em conformidade com suas normas. A segunda finalidade (...) é a integração do ordenamento constitucional. A terceira finalidade constitui na realização do controle formal e material das leis e atos normativos editados pelos poderes constituídos. A quarta finalidade é a de eleger a solução mais correta e justa para o caso, do ponto de vista dos Princípios e Direitos Fundamentais consagrados no texto constitucional, verdadeiros paradigmas para a aplicação do Direito Positivado.<sup>4</sup>

Importa ressaltar, destarte, que a esfera de discricionariedade do agente político titular da iniciativa legislativa de organização da máquina municipal, na senda dos deveres, prerrogativa e garantias dos Procuradores, é de certa forma reduzida, e isto pela própria amplificação de determinadas diretrizes constitucionais.

Nas regras de organização da máquina pública, a parte de ser-lhes possível – e até necessário - abrigar tudo o que se possa imaginar em termos de distribuição e definição de competências decorrentes da ação estatal, é certo que não poderão destoar dos lindeiros constitucionais e legais, que as comprimem aos quadrantes delineados por normas de maior hierarquia, no sentido do fundamento de validade.

Portanto, a parte da legitimidade na proposição das regras que organizem o serviço público, como àquelas que criam cargos, define competências e atribuem funções, gerais ou especiais, para este ou aquele agente, no escopo maior de fazer

---

<sup>4</sup> MORAES, Alexandre de. Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional/Alexandre de Moraes, - 7ª ed. atualizada até a EC nº 55/07 – São Paulo: Atlas, 2007, pg.36.

funcionar a “*máquina administrativa*”, existem temperamentos que devem ser considerados na elaboração legislativa, porquanto haja limitações de ordem constitucional a influir na organicidade, quando se está a cotejar o ente federado municipal, inclusive e ainda que não seja possível negar o aspecto da autonomia local.<sup>5</sup>

E o fato que prepondera registrar nessa vertente da elaboração de tais normas, é que, naquilo que se referir à ação e atuação dos agentes públicos, a iniciativa correspondente deverá restar irremediavelmente jungida, atada, exponencialmente atrelada ao arcabouço jurídico-constitucional, para que haja harmonia e compatibilidade sistêmica, atribuindo-se e distribuindo-se as tarefas e encargos por entre os órgãos e agentes da Administração, em uma lógica perfeita, que só pode resultar da mais absoluta e superlativa compatibilidade com o Estatuto Republicano.

Qualquer legislação infraconstitucional que adentre na vertente da definição de *competências* e *atribuições* de agentes públicos, reitera-se, só possa ser cientificamente validada, acaso possa ser lida e interpretada de forma integrada com o sistema constitucional-legal de regras, princípios e normas hierarquizados, segundo o sentido do fundamento de validade, fonte primária a orientar o agir e o atuar dos poderes republicanos.

Diante disto, se pode perceber nessa perspectiva do arcabouço constitucional-legal em vigor, sobre ser singular o cargo público de Procurador, na estrutura do Município de Manaus.

E, sem exagero, essa singularidade deve moldar, porque emanada de um quadrante constitucional, as iniciativas legislativas que tratam, por seu turno, do desenho funcional dessa categoria nos mais diversos e variados campos de sua atuação na estrutura do Município.

Especialmente se evidencia a peculiaridade da fonte constitucional no concernente aos encargos atribuídos aos Procuradores municipais, quando a Lei Orgânica do Município, traçando o desenho da Procuradoria Geral, resplandece diretrizes da Magna Carta.

---

<sup>5</sup> E, aqui, abro um parêntese para registrar que a LOMAN está editada no pilar constitucional do artigo 29 da Constituição da República

Assim, e não por acaso, os Procuradores municipais só podem ser admitidos ao cargo mediante *concurso público*; e se forem *advogados*, ou seja, bacharéis inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). (LOMAN, artigo 92).

Sendo necessariamente cargo privativo de *advogado*, seus ocupantes gozam das prerrogativas estatuídas no artigo 133, da Constituição Brasileira.

Aos Procuradores se outorgou, de maneira indisfarçável, atribuições, deveres e competências que a Constituição Federal atribui a duas distintas categorias do serviço público federal: Advocacia Geral da União (art.131, caput, CF); Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (Art.131, §3º, CF)

Dessas disposições normativas - de fonte constitucional repisa-se - decorrem que os Procuradores de Manaus são agentes indispensáveis à administração da justiça no âmbito do decisório administrativo de qualquer natureza <sup>6</sup>; são invioláveis por seus atos e manifestações no exercício da profissão e da função afeta (IMUNIDADE); detêm a representação judicial e extrajudicial do Município, com atribuições permanentes de consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo; representam com exclusividade o Município na execução da dívida ativa.

Por se tratarem de prerrogativas contempladas no Texto Constitucional, como elucidado, são capilarizadas na estrutura orgânica (legislativa) do Município, ramificadas pela LOMAN, e de observância obrigatória em toda a produção legislativa complementar, ordinária e normativa, por conseguinte.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> A palavra "*justiça*" - entendemos - está inserta no art.133, CF, como representação da idéia da intervenção estatal na solução de conflitos de qualquer natureza, ou seja, em qualquer esfera onde se exija a *distribuição da justiça* como ideário da tradução do legal e do justo, segundo a máxima *justitia est constans et perpetua voluntas juius suum cuique tribuere*. Destarte, não há nenhuma distinção feita pela norma constitucional, sobre se tratar de justiça distribuída por órgão do Poder Judiciário, mediante a atuação da *jurisdição*, ou órgão ou tribunal administrativo integrante das estruturas dos Poderes Executivo e Legislativo, como, por exemplo, conselhos de contribuintes, tribunais de contas, etc. Como se trata de uma garantia constitucional muita mais posta, também a nosso ver, à sociedade, deve ser interpretada da forma mais extensiva possível, para assegurar a efetividade constitucional.

<sup>7</sup> As prerrogativas de fonte constitucional é que autorizam, a rigor, a rigor, a atribuição dos deveres e encargos próprios do Procuratório municipal. A simples passagem de olhos pelos artigos

#### IV – A IDENTIFICAÇÃO DO VALOR MAIOR RESGUARDADO PELA LOMAN

As prerrogativas de fonte constitucional é que autorizam, a rigor, a rigor, a atribuição dos deveres e encargos próprios do Procuratório municipal.

A simples passagem de olhos pelos artigos 89 a 93 da Lei Orgânica local, que tratam especificamente da Procuradoria Geral e dos Procuradores, autoriza concluir que é insofismável a inspiração local, ante os paradigmas constitucionais.

A resolução de tensão dialética estabelecida por eventual dificuldade de percepção interpretativa no trato dessa questão é facilmente dirimida, se considerarmos o valor maior, o bem de vida que se visa proteger, em primeira e última análises: o ERÁRIO.

Que ninguém se engane! É essa gama de fonte constitucional de deveres e prerrogativas decorrentes, aquilo que permite a salvaguarda do Erário Público - o mais que possível - pela não transitoriedade dos múnus da função, associada à liberdade de seu exercício e natureza permanente da Instituição Jurídica municipal.

#### V - CONCLUSÃO

Em que pese à constatação de que certas sutilezas dogmáticas da ciência do Direito sejam totalmente estranhas aos parlamentos, coisa muito mais acentuada nos legislativos locais, o fato é que, talvez até por isso mesmo, a temática dos deveres e prerrogativas dos Procuradores de Municípios esteja alçando foros mais amplos, deixando-se de lado aquilo que só o refinamento de uma formação jurídica permite antever no exercício da reflexão interpretativa, transmutando-se desse éter à formulação material, com a proposta de inclusão gramatical dos Procuradores municipais, diretamente, expressamente, explicitamente na previsão constitucional.

Trata-se da Proposta de Emenda Constitucional número 153/2003, que prevê a inserção, na Carta Republicana, da categoria dos Procuradores Municipais.

De autoria do Deputado Federal MAURÍCIO RANDS, foi aprovada unanimemente na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, sob relatoria do então

Deputado Federal e hoje Ministro da Justiça, JOSÉ EDUARDO CARDOZO, bem assim em Comissão Especial sob relatoria do Deputado NELSON TRAD.

Objetiva-se, com a PEC, corrigir-se a evidente omissão constitucional pela não inclusão expressa dos Procuradores municipais no Texto Maior, muito embora, como visto aqui, seu desenho no âmbito de Manaus - e de muitos outros municípios brasileiros, mormente aqueles que são capitais dos Estados -, seja todo arquitetado na fonte constitucional.

De unísono, no entanto, é que a expressa previsão na Constituição fortalecerá ainda mais a Advocacia Pública, também no âmbito municipal (art. 132 da Constituição Federal), pois a matéria é indubitavelmente uma questão de Estado, que passa, igualmente, pelo fortalecimento do próprio ente público municipal, no seio de uma Constituição de vocação municipalista.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

MORAES, Alexandre de. Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional/Alexandre de Moraes, - 7ª ed. atualizada até a EC nº 55/07 – São Paulo: Atlas, 2007