

A atuação das procuradorias municipais em municípios mineradores: Um estudo de caso de Ouro Preto e Mariana

Hélio Augusto Teixeira Silva

Procurador do Município de Ouro Preto-MG. Pós Graduado em Gestão Pública e Controle – TCE-MG. Mestre em Sustentabilidade Socioeconômica e Ambiental. Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), 35400-000, Ouro Preto/MG, Brasil

E-mail do autor correspondente: helio-direito@hotmail.com

Submetido em: 25 jan. 2025. Aceito em: 23 maio 2025

Resumo

Este artigo apresenta uma análise da representação jurídica dos municípios históricos, mineradores e turísticos (HMT) de Ouro Preto e Mariana (MG) e sua relação com a sustentabilidade por meio de pesquisa bibliográfica e documental. Foi constatada a diferente forma de constituição das representações jurídicas desses municípios. Ao longo deste trabalho foi realizada pesquisa quanto às particularidades inerentes à condição de históricos, mineradores e turísticos (HMT), com ênfase no aspecto da mineração, elencando algumas vantagens e desvantagens dessa condição. Foram avaliadas também as questões decorrentes da poluição advinda da mineração e os gastos com infraestrutura necessários para atender à população de mineradores, em contrapartida à grande monta de recursos auferidos oriundos do Valor Adicionado Fiscal (VAF) e da Contribuição Federal sobre a Exploração Mineral (CFEM). Verificou-se que as representações jurídicas dos municípios HMT de Ouro Preto e Mariana são importantes na busca do equilíbrio econômico-financeiro das demandas inerentes às questões de proteção ambiental e financeira relacionadas à mineração. Dessa forma, sua estruturação, de maneira adequada, proporcionará uma atuação eficiente e assertiva no intuito de identificar boas práticas e alcançar melhores resultados para os municípios.

Palavras-chave: Procuradorias Jurídicas, Ouro Preto, Mariana, Municípios HMT, Sustentabilidade.

Abstract

The Role of Municipal Attorney Offices in Mining Municipalities: A Case Study of Ouro Preto and Mariana

This article presents an analysis of the legal representation of the historic, mining and tourist municipalities (HMT) of Ouro Preto and Mariana (MG) and its relationship with sustainability through bibliographic and documentary research. The different form of constitution of the legal representations of these municipalities was verified. Throughout this work, research was carried out on the particularities inherent to the condition of historical, mining and tourist (HMT), with emphasis on the mining aspect, listing some advantages and disadvantages of this condition. The issues arising from pollution from mining and the infrastructure costs required to serve the mining population were also assessed, in contrast to the large amount of resources obtained from the Fiscal Added Value (VAF) and the Federal Contribution on Mineral Exploration (CFEM). We also analyzed the demands of tourism - infrastructure, inspection, traffic - and the revenues from this activity,

such as Tax on the Circulation of Goods and Services (ICMS) and Tax on Services of Any Nature (ISS) and their balance in relation to these expenses. It was found that the legal representations of the HMT municipalities of Ouro Preto and Mariana are important in the search for the economic-financial balance of the demands inherent to environmental and financial protection issues related to mining. In this way, its structuring will also provide an efficient and assertive action in order to identify good practices and achieve better results for citizens.

Keywords: Legal Attorneys, Ouro Preto, Mariana, Cities HMT, Sustainability.

Introdução

Os municípios de Ouro Preto e Mariana em Minas Gerais possuem características peculiares em razão de sua condição de municípios históricos, mineradores e turísticos. Tais características geram demandas jurídicas próprias inerentes à infraestrutura e políticas públicas para que, ao mesmo tempo em que sejam fomentadoras do desenvolvimento social e econômico, sejam também marcadas pela utilização sustentável dos recursos para preservação destes atributos para as presentes e futuras gerações. Embora apresentem características semelhantes, suas representações jurídicas são constituídas de maneira diversa.

Considerando o fato de que são um meio para se atingir as metas de sustentabilidade e o equilíbrio entre as receitas e despesas advindas da condição de históricos, mineradores e turísticos (HMT¹), o que é necessário para o cumprimento dos ODS (Objetivos do Desenvolvimento Sustentável), este estudo analisou a estrutura jurídica dos municípios de Ouro Preto e Mariana (MG), em razão de sua relevância no cenário nacional e pelo fato de suas representações jurídicas serem estruturadas de forma distinta entre si.

Muitas das questões relacionadas à sustentabilidade socioeconômica desses municípios são decididas pela Justiça, o que leva a questionamentos sobre a eficácia de suas estruturas jurídicas.

A representação jurídica dos municípios HMT é essencial para a aquisição e manutenção de seu equilíbrio fiscal e na elaboração e concretização dessas políticas públicas relacionadas à conservação e utilização do patrimônio histórico, turístico, paisagístico e ambiental. Alguns municípios optam por se estruturar por meio de Procuradorias Jurídicas, enquanto outros optam por fazê-lo com Advogados autônomos contratados mediante processo licitatório ou nomeados em cargo comissionado.

O Município de Ouro Preto-MG instituiu sua representação por meio de procuradores concursados, conforme Lei Complementar nº 59/2008, de 10 de dezembro de 2008,² que disciplina as atribuições e o funcionamento da Procuradoria Jurídica do Município como órgão de defesa, consultoria e assessoria jurídica da administração direta municipal, dispõe sobre o

¹ São municípios brasileiros que conjugam em suas características o fato de possuírem sítios de relevante valor histórico que já foram alvos de tombamento, são destinos turísticos concorridos tanto pelos turistas nacionais como internacionais e possuem locais que são

alvo da exploração minerária, notadamente pela extração de metais de valor econômico.

² Lei Complementar nº 59 de 10 dezembro de 2008. Disponível em: < <http://cmop.mg.gov.br/leis/> > Acesso em: 05/08/2022.

rateio dos honorários advocatícios da sucumbência³ (Ouro Preto, 2008).

No entanto, a Lei complementar nº 59 de 10 de dezembro de 2008, foi completamente revogada pela Lei Complementar nº 218, de 24 de fevereiro de 2023⁴ (Ouro Preto, 2023), e pela Lei Complementar nº 251, de 03 de abril de 2025⁵ (Ouro Preto, 2025). A Procuradoria de Ouro Preto deixou, portanto, de ter sua própria lei para integrar a estrutura geral da administração municipal.

Já em Mariana-MG, vigia até 31 de janeiro de 2025, a Lei Complementar Municipal nº 177/2018, de 13 de julho de 2018⁶ (Mariana, 2018). No entanto, com a troca de governo, a referida lei foi revogada pela Lei Complementar 250/2025 de 31 de janeiro de 2025⁷, que dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da administração direta do Município (Mariana, 2025).

Em ambos os municípios a estrutura de sua representação ocorre de forma genérica, em que a Procuradoria está inserida na estrutura geral da administração pública, e sujeita a alterações conforme vontade política do gestor em exercício.

Contudo, o a forma de provimento dos cargos é distinta. Enquanto os procuradores de Ouro Preto são efetivos aprovados em concurso público de provas e títulos, os de Mariana são comissionados de livre nomeação e exoneração, nos termos do artigo 37, inciso II, da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Diante desse contexto, objetivou-se, nesta pesquisa:

a. analisar a atuação da representação jurídica nos Municípios de Ouro Preto e Mariana e sua

relação com a sustentabilidade desses municípios;
b. verificar custos decorrentes do suporte direto à atividade da mineração (manutenção das vias vicinais, por exemplo) e gastos com infraestrutura necessários para atender à população de mineradores, considerando a sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável;

c. Sugerir a criação de um projeto de lei para estruturar minimamente as Procuradorias Jurídicas Municipais.

Este trabalho, foi realizado por meio de pesquisa bibliográfica, descritiva e documental, especialmente de processos judiciais que envolvem os municípios HMT de Ouro Preto e Mariana, bem como de leis municipais e federais que tratam os temas “Advocacia Pública” e defesa do patrimônio histórico e turístico.

A pesquisa descritiva exige do investigador uma série de informações sobre o que deseja pesquisar. Esse tipo de estudo pretende descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade (Triviños, 1987). São exemplos de pesquisa descritiva: estudos de caso, análise documental, pesquisa *ex-post-facto*.

Na pesquisa bibliográfica foram abordados temas referentes ao tombamento e os demais instrumentos jurídicos para preservação do patrimônio histórico e cultural e os principais autores foram Pereira (2015), Menezes (2004), Choay (2006), bem como apresentação de dados obtidos em matérias jornalísticas. Ademais, na pesquisa documental foram compilados leis e decretos federais e municipais que balizam a atuação das procuradorias municipais, além de

³ Honorários de Sucumbência. É o princípio pelo qual a parte perdedora no processo é obrigada a arcar com os honorários do advogado da parte vencedora.

⁴ Lei Complementar nº 218 de 24 de fevereiro de 2023. Disponível em: <<https://cmop.mg.gov.br/leis/>> Acesso em 26/01/2025.

⁵ Lei Complementar nº 251 de de 03 de abril de 2025. Disponível em: <<https://cmop.mg.gov.br/leis/>> Acesso em 09/01/2025.

⁶ Lei Complementar nº 177/2018. Disponível em: <<http://camarademariana.mg.gov.br/>>

⁷ Lei Complementar nº 250/2025. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/mg/m/mariana/lei-complementar/2025/25/250/lei-complementar-n-250-2025-dispoe-sobre-o-modelo-de-gestao-e-a-estrutura-organizacional-da-administracao-direta-do-municipio-de-mariana>> Acesso em: 08/02/2025

informações referentes a processos judiciais que os municípios de Ouro Preto e Mariana são partes.

Na etapa das análises, o diagnóstico realizado pela Associação Nacional dos Procuradores Municipais (Mendonça; Vieira, Porto, 2018) que tratou da situação das Procuradorias nos municípios brasileiros serviu de balizamento para as correlações feitas com os municípios em questão.

No primeiro capítulo, foram abordadas brevemente a representação judicial e a gestão dos municípios HMT; analisou-se a sua atuação em ações de conservação do patrimônio histórico e cultural, abordando a temática dos instrumentos jurídicos de proteção e a gestão das cidades-patrimônio.

No segundo capítulo tratou da mineração nos municípios HMT de Ouro Preto e Mariana com abordagem acerca dos impactos financeiros, socioeconômicos e ambientais da atividade mineradora sob o eixo da sustentabilidade considerando as diretrizes da Agenda 2030 da ONU.

Por fim, no último capítulo, foram analisadas as possibilidades de representação jurídica dos dois municípios, abordando-os “com ou sem procuradoria” e desafios e possibilidades da administração pública em ambos os contextos.

Demandas de Ouro Preto e Mariana (MG) por sua condição HMT

Ouro Preto e Mariana são municípios representados por Procuradoria Jurídica. Em-Ouro Preto, a Procuradoria foi constituída pela Lei Complementar Municipal nº 59/2008, revogada pela lei nº 218/2023 (Ouro Preto, 2023) e pela Lei Complementar nº 251/2025 (Ouro Preto, 2025), com cargos providos por meio de concurso público e cargos em comissão.

Já em Mariana, a procuradoria está inserida em uma estrutura organizacional que se modifica a cada mandato do prefeito, sendo a Lei Complementar nº 250/2025 (Mariana, 2025) a última alteração promovida pelo Poder Executivo e aprovada pelo Poder Legislativo local. Os cargos são providos por servidores comissionados de livre nomeação e exoneração.

Diante dessas diferenças estruturais, esta pesquisa investigou a situação e a atuação das Procuradorias Jurídicas de Ouro Preto e Mariana, considerando sua condição particular de municípios históricos, mineradores e turísticos (HMT), com ênfase nos aspectos ligados à mineração.

Ouro Preto, segundo o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan, 2013), foi uma das primeiras cidades tombadas por esse órgão, em 1938, e foi a primeira cidade brasileira a receber o título de Patrimônio Mundial, conferido pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), em 1980. Mariana foi a primeira capital de Minas Gerais em 1720, e possui um conjunto arquitetônico e urbanístico tombado e delimitado pelo Iphan.

Ouro Preto e Mariana, antigas capitais de Minas Gerais, foram cenários de acontecimentos de grande relevância histórica na formação da nacionalidade brasileira. Além disso, possuem monumentos, edifícios e templos de arquitetura colonial que constituem verdadeiras obras de arte e devem ser preservados (Natal, 2007).

Essas cidades setecentistas, por sua condição de HMT, são afetadas positiva e negativamente, como, por exemplo, pelas receitas advindas do turismo, em razão da relevância de seus sítios históricos, que atraem diversos empreendimentos e serviços nas áreas de

hotelaria, transporte, logística, imobiliária e outros serviços.

Como a expansão urbana desses municípios ocorreu predominantemente em encostas, o tombamento exige investimentos em defesa civil, a fim de minimizar desastres geológicos, segurança patrimonial, infraestrutura de trânsito, além de melhorias nas áreas de saúde, educação, moradia e saneamento, para atender à população local e flutuante, que cresce com os eventos ao longo do ano.

Não é diferente no que diz respeito à mineração. Os municípios de Ouro Preto e Mariana atualmente concentram intensa atividade mineradora de ferro e outros metais preciosos. Com isso, auferem diversas receitas advindas da atividade, como o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), a Compensação Financeira sobre a Exploração Mineral (CFEM), o Valor Adicionado Fiscal (VAF) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Contudo, devido à oferta de empregos, uma população de mineradores migra para a região. Assim, os empreendimentos minerários geram impactos ambientais, que devem ser mitigados, e exigem investimentos em infraestrutura de transporte, trânsito, saúde e educação para atender à demanda da população.

Todas essas demandas naturalmente têm um custo, o que gera a necessidade de balancear as vantagens e desvantagens. Nessa senda, cabe aos municípios HMT aplicar seus recursos, buscando sua sustentabilidade econômica. Demandas de ordem política internacional exigem ações complementares dessas cidades, a fim de atender aos padrões de preservação ambiental e de desenvolvimento urbano, conforme requer a meta 11.4 do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 11 da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU):

'Fortalecer as iniciativas para proteger e salvaguardar o patrimônio natural e cultural do Brasil, incluindo seu patrimônio material e imaterial' (Cruz, 2018).

Segundo Cruz (2018), no caso particular da meta 11.4 do ODS 11, os órgãos governamentais que mais contribuem para atingi-la são o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), a Secretaria da Cultura, que atualmente tem suas atribuições vinculadas ao Ministério do Turismo (MTUR), o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan, 2013) e o Ministério do Esporte. A participação dos municípios HMT nessas ações depende da argumentação jurídica, uma vez que os respectivos planos de ação necessitam ser aprovados localmente e na esfera do Estado ou da União, ou de ambos, quando se trata de empréstimos de organismos internacionais, como o Banco Mundial, ou de verbas de apoio oriundas de acordos internacionais que ingressem na ordem jurídica interna.

Por outro lado, as populações dos municípios HMT geram demandas contra a municipalidade por meio de Inquérito Civil Público (ICP) e Ação Civil Pública (ACP), patrocinadas pelo Ministério Público. Essas ações têm fundamento na Lei nº 7.347/85, de 24 de julho de 1985, a qual disciplina a Ação Civil Pública para responsabilização por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (Brasil, 1985).

De fato, apesar de toda a importância histórica e da aparente pujança econômica, em razão da intensa atividade mineradora, a realidade dos municípios HMT não destoia daquela da maioria dos demais, o que impõe a elaboração de políticas públicas voltadas para a conservação do

patrimônio histórico dos diversos locais tombados, tanto no que se refere à proteção das edificações quanto ao arruamento e demais espaços públicos.

Outras questões que devem ser consideradas pelos municípios HMT são a poluição decorrente da mineração e a compatibilização dessa atividade com a preservação do meio ambiente, visando à sustentabilidade e ao desenvolvimento sustentável. Igualmente, esses municípios possuem exigências referentes à infraestrutura urbana, considerando a recepção da população mineradora, que demanda escolas, serviços de saúde, saneamento e melhorias urbanas.

Em todas essas questões, destaca-se a importância do apoio jurídico e da estruturação de representação jurídica nos municípios HMT como instrumento para o equilíbrio entre as despesas e as receitas inerentes ao turismo e à mineração. Pretende-se, portanto, com a presente pesquisa, identificar a importância da estruturação das representações jurídicas no âmbito dos Municípios HMT, a partir dos exemplos de Ouro Preto e Mariana, apresentando um plano de estruturação mínima para adoção por todos os municípios brasileiros.

Cidades-patrimônio: contextualização dos municípios de Mariana e Ouro Preto

Ouro Preto e Mariana são municípios históricos, mineradores e turísticos (HMT), localizados na região central de Minas Gerais, a cerca de 100 km da capital, Belo Horizonte. As cidades estão situadas na extremidade sudeste da região, conhecida como Quadrilátero Ferrífero, na zona minero-metalúrgica do Estado, e encontram-se nas cabeceiras do rio Doce, na sub-bacia do Ribeirão do Carmo (Sobreira; Fonseca, 2001).

Nesta região, segundo Sobreira e Fonseca (2001), o principal elemento da paisagem na área

urbana é a Serra de Ouro Preto, divisor de duas grandes bacias de drenagens regionais do Rio das Velhas e Rio Doce. As altitudes estão entre 1.500 m nas partes altas de Ouro Preto e 750 m nas partes mais baixas de Mariana. A morfologia local caracteriza-se por altas montanhas de desenvolvimento linear, áreas aplainadas com altitudes variadas e vales alongados, muitas vezes bem encaixados. Os traços do relevo, acidentado, com vertentes íngremes e vales profundos e encaixados, são nitidamente condicionados pelo substrato geológico

Ambas as cidades foram fundadas no século XVIII e, conforme Carrara (2007), Mariana foi uma das primeiras vilas do Brasil, fundada em 16 de julho de 1711. Segundo Silva Neto (2015), Mariana alcançou, em 1712, o posto de primeira capital e, em 1745, o de primeira cidade. Nesse ano, foi instituída a primeira diocese de Minas (1745), chamada de 'primaz de Minas'.

Segundo Reis (2020), desde o final do século XIX, o Quadrilátero Ferrífero, no qual se inserem Ouro Preto e Mariana, é o principal produtor de minério de ferro do Brasil, cuja utilização foi intensificada, tornando-se um importante suporte industrial do país. Esses aspectos fazem de Mariana, a 'primeira de Minas', um dos municípios mais importantes do Circuito do Ouro. Parte integrante da Trilha dos Inconfidentes e do Circuito Estrada Real, Mariana foi tombada em 1945 como Monumento Nacional. Possui ainda riquezas do período colonial, quando começou a ser traçada a história de Minas Gerais (Figura 1).



Figura 1: Centro histórico de Mariana-MG.

Fonte: Cecília Pederzoli (2021).

Ouro Preto é uma das cidades mais visitadas pelos turistas nacionais e internacionais, em razão de seu grande acervo patrimonial e artístico construído ainda na época de "Vila Rica", como ilustrado na Figura 2, além de ser um dos lugares mais ricos da colônia pela extração do ouro.



Figura 2: Praça Tiradentes, Ouro Preto-MG.

Fonte: Marcelo Gonçalves (2019).

Conforme mencionado no tópico anterior, a Constituição de 1988 inaugurou uma nova perspectiva sobre a questão do patrimônio histórico-cultural. Essa contribuição, na visão de Pereira (2015), além de ampliar o conceito de patrimônio cultural, aumentou significativamente as responsabilidades pela sua preservação entre os entes federativos e as comunidades, indicando também outros instrumentos de preservação além do tombamento. Nesse sentido, Menezes (2004, p. 33) destaca:

[...] era o poder público que instituía o patrimônio cultural, o que só se comporia de bens tombados. O tombamento, portanto, tinha papel instituinte de valor cultural – daquele valor que credenciava a inclusão do bem num rol formalmente definido. Ao inverso, a nova Constituição Federal reconheceu aquilo que é posição corrente, há muito tempo, nas ciências sociais: os valores culturais (os valores, em geral) não são criados pelo poder público, mas pela sociedade. O patrimônio é antes de mais nada um fato social – essa afirmação, nos órgãos de preservação, nas décadas de 1970 e 1980, provocava escândalos e alimentava mal-entendidos.

Nessa conjuntura, o Estado e o poder público passam a ter um papel declaratório e protetor daquilo que a comunidade elegeu, anteriormente, como valor patrimonial. Assim se dá a construção da eleição de um patrimônio cultural, como as cidades de Ouro Preto-MG e Mariana-MG.

Ouro Preto e Mariana: A mineração como certidão de nascimento

Os municípios de Ouro Preto e Mariana estão ligados à atividade mineradora desde sua fundação. Dias (2014) relata que a palavra 'mineração' deriva do latim medieval *mineralis*, relativo à mina e aos minerais. Do ato de escavar minas, criou-se o verbo 'minar' no século XVI. Em consequência da prática de escavar fossos em torno das fortalezas durante as batalhas, com a finalidade de fazê-las ruir, adotou-se a palavra 'mina' para designar explosivos militares. Com isso, a associação das duas atividades deu origem ao termo mineração, visto que a escavação das minas se faz frequentemente com o auxílio de explosivos (Enríquez, 2007).

A mineração foi a base do desenvolvimento de Ouro Preto e Mariana. A descoberta do ouro em Minas Gerais, nos primórdios do século XVII,

impulsionou a vida socioeconômica do Brasil e, principalmente, da Província de Minas Gerais, tornando-a um novo centro de produção e consumo. Durante mais de um século, desenvolveram-se atividades extrativas na região onde atualmente estão situadas essas cidades, abrangendo tanto os vales e aluviões quanto as vertentes da Serra de Ouro Preto, feição fisiográfica marcante na região (Sobreira, 2014).

Segundo Silva (1996, p. 139):

A mineração, seja em forma de jazidas ou de garimpagem, tem elevada importância na economia e, em muitos casos, desempenha também relevante papel social, como é o caso, p. ex., da areia, pedra e argila utilizados na construção civil. Existem normas jurídicas que tutelam o meio ambiente contra a degradação provocada pela exploração mineral, desde as constitucionais que incluem os recursos minerais entre os bens da União e definem seu regime jurídico (arts. 20, IX, 176), até as que impõem maiores controles à mineração em terras indígenas (art. 231, § 3º).

Nesse sentido, a atividade mineradora conta com previsão e fiscalização do ordenamento jurídico, o qual busca regulamentar a extração dos minerais, a fim de que seja realizada de maneira ambientalmente segura e que traga bons frutos para as cidades envolvidas na atividade.

De acordo com Tonietto e Silva (2001), as reservas minerais brasileiras totalizavam 28,9 bilhões de toneladas, sendo que 67% desse total está localizado em Minas Gerais. Segundo estatísticas do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM, 2014), Minas Gerais é o maior estado produtor de minério do Brasil, com 47,01% da produção nacional.

Deve-se lembrar que, devido às limitações do sistema de coleta de informações do DNPM e à

presença de uma parcela significativa de lavras informais, as estatísticas oficiais podem estar subestimadas. Se, no período colonial, houve a corrida pelo ouro, atualmente, busca-se o minério de ferro. Na região das duas cidades, instalaram-se as mineradoras Vale S.A. e Samarco S.A.

Essa vocação mineradora acompanha as duas cidades há mais de 300 anos, iniciando-se com o ouro, cujo auge e decadência ocorreram no século XVIII. Hoje, as principais atividades econômicas das cidades se desenvolvem em torno da extração do minério de ferro.

Sobreira (2014) relata que, durante a primeira metade do século XVIII, o desenvolvimento da província e a riqueza gerada para a Coroa tornaram a capital, Vila Rica, um dos maiores centros populacionais do interior do território. Ferrand (1894) afirma que, em 1750, existiam cerca de 80 mil trabalhadores livres ou escravos extraindo ouro na região. O autor compara esse número com o de trabalhadores nas atividades de garimpo em Serra Pelada, na década de 1980, quando havia uma quantidade semelhante de garimpeiros.

No Brasil, a mineração sempre ocupou papel de destaque. Seu início coincide com o processo de povoamento da colônia portuguesa. Até a independência, muitos dos recursos minerais do país, especialmente o ouro, foram explorados de forma exaustiva, gerando o enriquecimento do império português e o consequente esgotamento das jazidas brasileiras (Ramos, 2003).

Dias (2014) relata que, com o advento da Nova República, os bens minerais passaram a ser considerados de domínio público, sendo vedada a apropriação individual. Houve a separação destes recursos do solo em que se encontravam, passando-se a exigir autorização ou concessão para o seu aproveitamento, embora o direito de continuidade de exercício àqueles que já

exploravam tenha sido garantido. Salienta-se que o marco na história da mineração no país se deu em 1934, com a criação do Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM (Decreto n. 23.979, de 08/03/1934), com a assinatura do Código de Minas em 10 de julho de 1934 e com a promulgação da Constituição de 1934.

O Departamento Nacional de Produção Mineral foi substituído pela Agência Nacional de Mineração (ANM). Criada pela Lei n.º 13.575/2017, com status de agência reguladora, a ANM tem como finalidade promover o planejamento e o fomento da exploração mineral e do aproveitamento dos recursos minerais, supervisionar pesquisas geológicas, minerais e tecnológicas, além de assegurar, controlar e fiscalizar o exercício das atividades de mineração em todo o território nacional, conforme disposto no Código de Mineração, no Código de Águas Minerais, nos respectivos regulamentos e na legislação complementar.

A ANM foi criada como resposta ao rompimento da barragem de Fundão, no Distrito de Bento Rodrigues, em Mariana-MG. Após o ocorrido, notou-se a necessidade de maior atuação estatal com finalidade regulatória das concessões de lavra espalhadas pelo país.

Notadamente, na proteção da mineração e das consequências dela inerentes, a representação jurídica desses municípios é sempre requisitada.

As possibilidades e os desafios da atividade mineradora

Os municípios de Ouro Preto e Mariana são cidades tipicamente mineiras. São considerados o berço de Minas Gerais. Mariana, como já mencionado, foi a primeira vila, cidade e capital do estado. Da mesma forma, Ouro Preto foi a capital do estado antes de Belo Horizonte. Ao longo do

século XVIII, ambas viveram o auge do ciclo do ouro, abastecendo a Coroa portuguesa.

Essa pujança econômica do passado não se reflete na atualidade. Ambas enfrentam problemas decorrentes da urbanização desenfreada ocorrida no Brasil nas últimas décadas, o que gera deficiências na infraestrutura de serviços básicos, como saneamento e transporte, além de impactar a oferta de saúde, educação e assistência social.

Segundo Sobreira e Fonseca (2001), Mariana enfrenta graves problemas resultantes da má utilização do meio físico e da ocupação inadequada, devido à sua grande complexidade geológica:

[...] Conjugada a estes fatores, a ocupação inadequada prepara o cenário para o desencadeamento de acidentes geológicos em áreas mais declivosas. Além destes problemas de instabilidade de taludes, o assoreamento de canais de drenagem pelo material proveniente das encostas e de atividades mineiras no Ribeirão do Carmo propicia a possibilidade de inundação na planície aluvionar e nas partes mais baixas da cidade. Consequentemente, em muitos locais a população vive em risco quase permanente, com agravante nas épocas mais chuvosas, quando os processos geológicos se manifestam mais intensamente (Sobreira; Fonseca, 2001, p.58).

Diferentemente de muitas cidades do interior de Minas, onde há o predomínio de atividades agrícolas e pecuárias, Mariana tem como atividade predominante a mineração. A prática mineradora impulsiona a economia local e tem apresentado crescimento considerável, todavia, vem ocasionando cada vez mais pressão sobre os recursos naturais, além de acarretar uma série de problemas socioambientais.

Segundo Souza, Sobreira e Filho (2005):

As atividades socioeconômicas do município de Mariana são voltadas essencialmente para a mineração, devido às importantes jazidas de minerais metálicos (ferro, bauxita, manganês e ouro) e não metálicos (esteatito, quartzito e gnaiss). As mineradoras Cia. Vale do Rio Doce e Samarco Mineração, responsáveis pela exploração do minério de ferro e ferro-manganês, são as principais propulsoras do desenvolvimento econômico, através da geração de empregos diretos para a comunidade e da geração e recolhimento de impostos e royalties para o Município (Souza, 2001).

Para Coelho (2012), a dependência econômica, social e política de uma região frente à mineração pode ser considerada o principal empecilho para a formulação de projetos alternativos. E a população local acaba se vendo envolta numa “minériodependência”, cujas implicações superam a economia, estendendo-se para aspectos sociais e até mesmo culturais:

A mineração traz inúmeros males, tem um desenvolvimento limitado e as populações aceitam-na porque dependem dela para conseguirem emprego e para atender às suas primeiras necessidades. É este fato primário que constrange a população local a aceitar os desígnios da mineração e seus inerentes males (Coelho, 2012, p. 128)

Ainda assim, os municípios HMT de Ouro Preto e Mariana conseguem se destacar em relação à maioria dos outros municípios em razão das receitas que auferem da mineração, como o Valor Adicionado Fiscal (VAF) e a Contribuição Financeira pela Exploração Mineral (CFEM). Segundo Scaff e Silveira (2018), o VAF (Constituição Federal, em seu art. 158, parágrafo único, I, e legislação pertinente) é entendido como

principal critério de partilha, entre municípios, das receitas arrecadadas a título de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) pelo Estado-membro.

Ainda conforme os referidos autores (2014), a atividade econômica do setor primário extrativo da economia gera distorções no rateio do VAF, cujo critério jurídico é centrado nas atividades do setor secundário e terciário da economia, em que as operações de compra e venda de matérias-primas e insumos se traduzem em repartição de créditos e débitos de ICMS. Diferentemente, no setor primário extrativista os municípios HMT se enquadram, as matérias-primas não geram créditos a serem contrapostos aos débitos, acarretando agregação substancial de valor em favor daqueles que possuem jazidas de extração em seu território.

Scaff (2019) afirma que, concernente à partilha entre municípios dos valores arrecadados pelo Estado-membro a título de ICMS, é absolutamente necessário iniciar a exploração do ordenamento jurídico pelo texto constitucional, que traz disposições específicas sobre a matéria, em especial os artigos 158 e 161 da Constituição Federal.

A Constituição determina que 25% do valor arrecadado de ICMS pelos Estados-membros seja partilhado com seus municípios (art. 158, parágrafo único, inciso IV, Constituição Federal).

Neste caso, o Poder Legislativo poderá definir os critérios segundo suas prioridades político-econômicas e, no caso de Minas Gerais, a forma de distribuição é via Lei nº 18.030/2009, de 12 de janeiro de 2009. Conhecida como lei Robin Hood, ela dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Contudo, 75% do valor total a ser partilhado deve, necessariamente,

observar o critério do VAF (art. 158, parágrafo único, inciso I, da Constituição Federal de 1988).

Importa esclarecer o significado de VAF no texto constitucional. A Constituição limita-se a estabelecer a “proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios”. No entanto, buscando melhor compreensão do tema, verifica-se que ele nasce com a Lei Complementar nº 63, de 1990, especialmente em seu art. 3º, já com as alterações estabelecidas pela Lei Complementar nº 123/2006, conforme abaixo se vê:

Art. 3º: 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação serão creditados, pelos estados, aos respectivos municípios, conforme os seguintes critérios:

I - 3/4 (três quartos), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até 1/4 (um quarto), de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos territórios, lei federal.

Essa base legislativa norteia a repartição dos recursos do VAF no que se refere não somente à circulação de mercadorias, mas também à economia dos municípios cuja base está no setor primário, com atividades extrativistas como petróleo, minério e geração de energia elétrica. O enorme impacto que o VAF causa nos municípios em que são extraídos recursos naturais não renováveis, como extração mineral, petrolífera ou geração de energia hidroelétrica, A sistemática adotada pela Lei Complementar nº 63/1990 e suas alterações torna-se mais um fator de

desagregação interna dos Estados, em face de disputas intermunicipais pelos recursos dele decorrentes.

Scaff (2018) argumenta que se trata de um rateio intermunicipal, em que pagar mais para um município implica pagar menos para outro. Em linguagem popular, poder-se-ia dizer que se trata do “efeito lençol curto”, uma vez que mais dinheiro para um órgão federativo implica menos para outro.

Na prática, nesses municípios onde os recursos naturais são explorados, o VAF é sempre muito alto, pois neles a matéria-prima entra no cálculo por “zero”, uma vez que é extraída do patrimônio da União Federal, localizado no território municipal, e sai por um valor proporcionalmente muito alto, afinal, qualquer valor que seja agregado ao zero é proporcionalmente alto.

Conforme Scaff (2018), essa situação se torna ainda mais perversa quando aquele bem extraído é exportado, pois a exportação encontra-se desonerada do ICMS, ou seja, essa atividade não contribui para a arrecadação, mas faz o município participar com alto percentual do rateio do VAF. E isso tem enorme efeito concentrador no sistema de rateio do ICMS com os municípios, em face do critério utilizado – valor adicionado. Essa peculiaridade do VAF faz com que existam disputas intermunicipais pela determinação da origem dos recursos – disputas espaciais pela localização do minério –, mesmo que o município não arrecade nada de ICMS.

Esse fenômeno é visto de maneira bem clara nos municípios de Ouro Preto e Mariana, cujo território extenso em ambos os casos, possuindo distritos distantes do distrito-sede. Há casos como o do distrito de Antônio Pereira, pertencente a Ouro Preto, cuja localização está geograficamente mais próxima de Mariana, mas é sede de

empreendimentos ligados à mineração, e o distrito de Passagem de Mariana, que geograficamente está contíguo a Ouro Preto, mas politicamente é vinculado ao Município de Mariana.

Scaff (2018) ensina ainda que existe uma espécie de correlação entre o valor pago de Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM) e o VAF. A CFEM é o *royalty* mineral pago à União pelas empresas mineradoras e transferido aos municípios em decorrência da exploração dos seus bens minerais.

É de se observar que a CFEM é uma espécie de transferência direta aos municípios em cujo território se extraem os bens minerais, sem qualquer correlação redistributiva. Nesse sentido, o VAF tem caráter distributivo, de rateio ou partilha, gerando um efeito conhecido em Direito Financeiro como “lençol curto”, pois, uma vez concedido mais a um município, o outro receberá menos. São, portanto, fatias de um único bolo que não será dividido de forma perfeitamente justa. Assim, a CFEM dos municípios onde se desenvolve atividade extrativa mineral cresce na medida em que também cresce o VAF.

A questão que se coloca é que a CFEM é uma transferência intergovernamental obrigatória e direta entre a União e os municípios onde se extraem recursos minerais. Scaff (2018) afirma que o VAF, por outro lado, é uma transferência intergovernamental obrigatória e distributiva, de rateio entre o Estado-membro e todos os municípios.

O referido autor (2018) destaca que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) pacificou a questão do ente federativo a ser beneficiado com o rateio do VAF, pelo conceito de Valor Adicionado, como pode ser visto no Recurso em Mandado de Segurança (RMS) nº 14.238. No referido recurso, o município de Ouro Preto se insurgiu contra a fórmula adotada pelo Estado de Minas Gerais,

alegando que as sedes das empresas mineradoras Ferteco Mineração S.A. e Minas da Serra Geral S.A. encontravam-se em seu território, embora a atividade extrativa ocorresse nos municípios de Congonhas, Belo Vale e Santa Bárbara.

As autoridades fiscais do estado atribuíam parcela do VAF aos municípios onde ocorria a extração e Ouro Preto, onde se encontra a sede das empresas. O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG) entendeu que o critério adotado pelo Estado estava correto, privilegiando os municípios onde era extraído o recurso mineral, e não aquele onde se encontrava a sede das empresas.

Em sentido contrário, o STJ divergiu e decidiu, na linha de incontáveis precedentes relacionados, que que 'a saída da mercadoria ocorre no domicílio fiscal da empresa que realiza a operação geradora do ICMS'. Assim, julgou procedente a causa e favor do município de Ouro Preto. Essa foi a decisão final do caso, pois o recurso intentado ao STF não foi apreciado, por ter sido considerada matéria infraconstitucional – Recurso Extraordinário (RE) nº 422.051, rel. Min. Eros Grau, 2ª Turma.

Tais situações demonstram que a base extrativista minerária coloca os municípios HMT de Ouro Preto e Mariana em um patamar diferenciado, em relação à média geral dos municípios brasileiros com o mesmo número de habitantes e semelhantes condições sociais. Todavia, apesar do alto volume de recursos recebidos, não há uma contraprestação adequada na qualidade dos serviços públicos prestados por esses municípios.

Receitas arrecadadas e o resultado dos serviços públicos

Conforme visto no tópico anterior, a mineração gera a arrecadação de grandes valores

em favor dos municípios de base extrativista como os HMT. Todavia, nem sempre tais valores se revertem em bons indicadores para a população local, principalmente nos serviços básicos de saúde, educação e saneamento básico.

Segundo o IBGE, em Ouro Preto, a população estimada é de 77.601 pessoas e a densidade demográfica em 2022 era de 60,06 hab/km². Comparando com outros municípios do país, Ouro Preto ocupa a posição 434^a entre 5.570 municípios e, no Estado, está em 52^a entre 853 municípios.

Ainda segundo o IBGE, em 2022, o salário médio mensal do ouro-pretano era de 3,1 salários mínimos e a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 31,67%. Em 2021, o PIB per capita era de R\$ 127.232,37. Na comparação com outros municípios do Estado, ficava nas posições 12^a posição entre os municípios do estado e na 124^a entre todos os municípios. Já o percentual de receitas externas em 2023 era de 69,22%, o que o colocava na posição 796^a de 853 entre os municípios do estado e na 4.703^a de 5570. Em 2023, o total de receitas realizadas foi de R\$ 713.137.648,6 (x1000) e o total de despesas empenhadas foi de R\$ 669.328.458,2 (x1000). Isso deixa o município nas posições 25^a e 27^a entre os municípios do estado e na 217^a e 229^a entre todos os municípios.

Em relação às receitas oriundas de fontes externas, Ouro Preto ocupava, em 2019, a posição 659^a no país, e 63^a no Estado de Minas, ou seja, estava entre os 20% de municípios que mais arrecada no país e entre os 10% que mais arrecada no Estado. Esse dado, porém, não se traduz em uma prestação de serviços adequados na educação, por exemplo. O IBGE aponta que, em 2010, a taxa de escolarização de crianças de 6 a 14 anos era de 98,8%. Na comparação com outros municípios do estado, ficava na posição 136^a. Já na comparação com municípios de todo o

país, ficava na posição 834^a. Em relação ao IDEB, no ano de 2023, o IDEB para os anos iniciais do ensino fundamental na rede pública era 5,8 e para os anos finais, de 4,6. Na comparação com outros municípios do estado, ficava nas posições 565^a e 448^a. Já na comparação com municípios de todo o país, ficava nas posições 2805^a e 3087^a.

Outro dado que merece destaque é a prestação de serviços de saneamento básico. Conforme o IBGE, Ouro Preto apresenta 75,6% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 18,9% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 30,6% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio). Quando comparado com os outros municípios do Estado, fica na posição 270^a, 792^a e 325^a, respectivamente. Já quando comparado a outras cidades do Brasil, sua posição é 1.134^a, 5.144^a e 1.196^a, respectivamente, ou seja, apesar do grande volume de despesas empenhadas, Ouro Preto não tem uma posição de destaque no que concerne à prestação de serviços de saneamento básico.

Notadamente, Ouro Preto está entre os municípios brasileiros que mais arrecadam e que mais gastam, todavia, não está entre os que melhor devolvem à população serviços públicos de saúde, saneamento básico e educação.

Mariana possui, segundo o IBGE, em 2022, a população era de 61.387 habitantes e a densidade demográfica era de 51,4 habitantes por quilômetro quadrado. Na comparação com outros municípios do estado, ficava nas posições 59^a e 166^a. Já na comparação com municípios de todo o país, ficava nas posições 535^a e 1445^a.

Em 2019, conforme o IBGE, o salário médio mensal do marianense era de 2,6 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 35,18%. Na

comparação com os outros municípios do Estado, ocupava a posição 36. Já na comparação com cidades do país todo, ficava na posição 482^a e 440^a, respectivamente. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, tinha 36,7% da população nessas condições, o que a colocava na posição 448^a dentre as cidades do Estado e na posição 3.230^a dentre as cidades do Brasil.

Em 2021, o PIB per capita era de R\$ 119.155,40. Na comparação com outros municípios do estado, ficava nas posições 15^a entre os municípios do estado e na 139^a entre todos os municípios. Já o percentual de receitas externas em 2023 era de 73,94%, o que o colocava na posição 749^a entre os municípios do estado e na 4391^a. Em 2023, o total de receitas realizadas foi de R\$ 767.190.569,17 (x1000) e o total de despesas empenhadas foi de R\$ 680.569.206,1 (x1000). Isso deixa o município nas posições 22^a e 26^a entre os municípios do estado e na 208^a e 226^a entre todos os municípios.

Assim como em Ouro Preto, esse dado, porém, não se traduz em prestação de serviços adequados na educação, por exemplo. O IBGE aponta que a taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade era de 98%. Na comparação com outros municípios do estado, ficava na posição 338. Já na comparação com municípios de todo o país, ficava na posição 2065. Em relação ao IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), no ano de 2023, o IDEB para os anos iniciais do ensino fundamental na rede pública era 5,8 e para os anos finais, de 4. Na comparação com outros municípios do estado, ficava nas posições 565^a e 746^a. Já na comparação com municípios de todo o país, ficava nas posições 2805^a e 4448^a. Verifica-se que Mariana está entre os 30% municípios com os piores índices do país e os 50% com os piores do Estado de Minas Gerais no IDEB.

Outro dado que merece destaque diz respeito à prestação de serviços de saneamento básico. Conforme o IBGE, Mariana apresenta 78% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 47,1% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 34,5% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio). Quando comparado com os outros municípios do Estado, fica na posição 237, 582 e 295, respectivamente. Já quando comparado a outras cidades do Brasil, sua posição é 1.032, 4.233 e 996, respectivamente, ou seja, apesar do grande volume de despesas empenhadas, Mariana, assim como Ouro Preto, não tem uma posição de destaque no que concerne à prestação de serviços de saneamento básico.

A análise dos dados expostos demonstra que os municípios HMT de Ouro Preto e Mariana não aproveitam, de maneira sustentável, os recursos obtidos na mineração. É flagrante o fato de que os munícipes não recebem, de maneira proporcional, o retorno em relação à arrecadação das receitas que seus municípios auferem, o que aponta para mais um desafio a ser enfrentado pelas suas representações jurídicas, no sentido de apresentar soluções para melhor eficiência nas políticas públicas.

Municípios “com ou sem procuradoria”: Desafios e possibilidades da administração pública

A Associação Nacional dos Procuradores Municipais (ANPM), em 2018, realizou o primeiro Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil, desenvolvido com a finalidade de colaborar com a análise da situação atual das procuradorias municipais, instituições ainda pouco estudadas na gestão pública brasileira. O estudo gerou a

publicação capitaneada por Mendonça, Vieira e Porto (2018).

Segundo Mendonça, Vieira e Porto (2018), mais de 5 mil municípios participaram da pesquisa que se traduziu em uma verdadeira radiografia da Advocacia Pública. Entre os principais objetivos do diagnóstico estava a busca por melhorias para os Procuradores Municipais e o fortalecimento da luta pela dignidade da Advocacia Pública.

O diagnóstico evidenciou que apenas 34% dos municípios brasileiros têm, ao menos, um procurador efetivo. Esse dado é preocupante, pois, na ausência de procuradores efetivos, a assessoria jurídica municipal fica majoritariamente nas mãos de advogados comissionados, cuja permanência na Administração Pública pode estar vinculada à gestão do prefeito. Em muitos casos, ao término do mandato, esses profissionais deixam seus cargos, levando consigo a memória jurídica e a expertise acumulada durante o período de atuação. Ainda que existam comissionados que ultrapassem diferentes gestões, a ausência de uma estrutura efetiva compromete a continuidade e a segurança jurídica na administração municipal.

Notadamente, apesar de a Constituição Federal de 1988 conferir indiscutível importância à Advocacia Pública, o estudo identificou déficit institucional desse órgão na maior parte dos municípios brasileiros. Segundo Mendonça, Vieira e Porto (2018), apenas 34,4% dos municípios contam com, pelo menos, um procurador ocupante de cargo efetivo. Os dados apurados apontam que o seu custo é inferior ao valor da contratação de advogados comissionados, o que ocorre de fato em mais de 65% dos municípios brasileiros, mesmo onde já existe uma carreira estruturada.

Outro ponto de grande relevância para a sociedade e os municípios é que, conforme Mendonça, Vieira e Porto (2018), onde há procurador concursado os índices de

Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e os indicadores de qualidade da gestão pública (IGM-CFA) são melhores.

O levantamento mostrou também que a metade desses municípios com procuradores efetivos não conta com uma Procuradoria instituída e organizada por lei. Essa defasagem é apontada ainda no indicador que mostra que cerca de 66% dos procuradores concursados dividem atribuições no município com profissionais comissionados.

Conforme Mendonça, Vieira e Porto (2018), o fato de apenas 34% das Procuradorias terem profissionais concursados pode estar relacionado à recente criação dessas instituições. Só 0,6% foi instituída em 1950. Esse volume aumentou para 45% em 2010. Também vale mencionar que só um quarto das Procuradorias dispõe de Lei Orgânica.

Apesar de baixo reconhecimento em grande parte dos municípios, o estudo mostra o interesse do procurador de carreira pela qualificação profissional. É o que aponta a pesquisa, pois 86,6% das procuradorias com concursado têm ao menos um procurador com especialização. Nota-se ainda que 28,2% das procuradorias com concursado têm ao menos um procurador com mestrado e apenas 4,8% têm ao menos um procurador com doutorado.

O 1º Diagnóstico da Advocacia apontou a discrepância do grau institucional das Procuradorias Municipais pelo país. Enquanto no Sul, 62% dos municípios contam com pelo menos um procurador concursado, no Norte o índice é de apenas 16%. A Região Sudeste registra 33% dos municípios com pelo menos um procurador concursado, a Centro-Oeste tem 27% e a Nordeste marca 23%. A Região Sul também é a que conta com o maior número de procuradores pós-graduados, isto é, somando especialização, mestrado e doutorado, registra 78%, seguida da

Centro-Oeste, com 70%. As Regiões Sudeste e Nordeste possuem 58% e 59% respectivamente, enquanto a Norte aponta o índice de 49% dos procuradores concursados que se qualificaram após a graduação.

O estudo também identificou a crença equivocada de que, nos municípios pequenos, um advogado comissionado representa um custo menor para os cofres públicos do que um procurador concursado. Após o lançamento do 1º Diagnóstico da Advocacia Pública verificou-se que todo município tem um advogado responsável pela defesa judicial ou assessoramento jurídico e, quando este é efetivo, a Prefeitura economiza.

O estudo mostrou que um município de pequeno porte (com até 20 mil habitantes) paga ao procurador concursado a média de R\$ 4.320, enquanto o advogado comissionado recebe cerca de R\$ 4.486. Nos municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes, a diferença é ainda mais expressiva: enquanto um procurador efetivo recebe, em média, R\$ 4.875, um advogado comissionado recebe R\$ 5.747.

Os dados estatísticos apresentados no estudo da ANPM (2018) comprovam ainda que municípios pequenos podem e devem contar com os serviços de um procurador concursado, pois eles influenciam diretamente na redução dos gastos do município.

Entre os indicadores do 1º Diagnóstico que confirmam a importância dos procuradores efetivos atuando nas prefeituras, destacam-se aqueles relacionados aos índices de qualidade da gestão pública. O estudo mostra que, nos municípios que contam com procuradores concursados, os índices de governança são mais elevados. Um exemplo disso é o Índice CFA de Governança Municipal (IGM-CFA), que avalia a governança pública a partir de três dimensões:

gastos e finanças públicas; Qualidade da Gestão; e Desempenho. A realidade não foi diferente. Dos municípios com os melhores índices, 54% possuem procurador efetivo. Das administrações que registram indicadores baixos, 68% contam com advogados comissionados.

No IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano) também é possível verificar a influência do procurador concursado. Os membros efetivos registram mais IDH-M Alto, enquanto os advogados comissionados pontuam mais IDH-M baixo.

Com base nesses pontos, o estudo se propõe a apresentar uma sugestão de estrutura mínima a ser aplicada às representações jurídicas dos municípios HMT de Ouro Preto e Mariana, na medida em que se demonstrou tratar-se de um investimento que reverte em melhoria tanto na arrecadação quanto no melhor gasto dos recursos públicos.

Os municípios de Ouro Preto e Mariana não divergem desta realidade. Ouro Preto constituiu sua procuradoria por meio da Lei Municipal 59/2008, havendo 14 cargos de Procurador efetivo a ser provido por meio de concurso público. Atualmente, há 13 cargos ocupados por procuradores efetivos, além de 9 procuradores contratados temporariamente, conforme dados do Portal da Transparência Municipal⁸.

A Lei nº 59/2008 estabeleceu a estrutura da Procuradoria de Ouro Preto, formada por Procurador Geral do Município, Secretaria Administrativa, Departamento de Atos e Contratos Administrativos (DACAD), Departamento de Assistência ao Cidadão (DACID), Departamento de Defesa do Consumidor (PROCON), Departamento de Legislação e Revisão (DELER) (Figura 3).

⁸ <https://ouropreto.mg.gov.br/transparencia/servidores>

Por meio da lei nº 218/2023 a Procuradoria do Município foi incluída na estrutura organizacional da Administração Direta do Município de Ouro Preto. Com essa nova divisão surgiu a Subprocuradoria Geral do Contencioso que, dividida em diretorias, trouxe uma melhor divisão para atendimento das necessidades jurídicas do Município. Tal estrutura vê-se na Figura 4.

Em Mariana-MG, a Procuradoria é instituída pela Lei Orgânica Municipal e não há procuradores

efetivos. Trata-se de um órgão formado pelo Procurador Geral do Município, três Procuradores Adjuntos Seniores, três Subprocuradores I e cinco Subprocuradores II, um Advogado e um Gerente do Procon, conforme dados do Portal da Transparência⁹ (Figura 5).

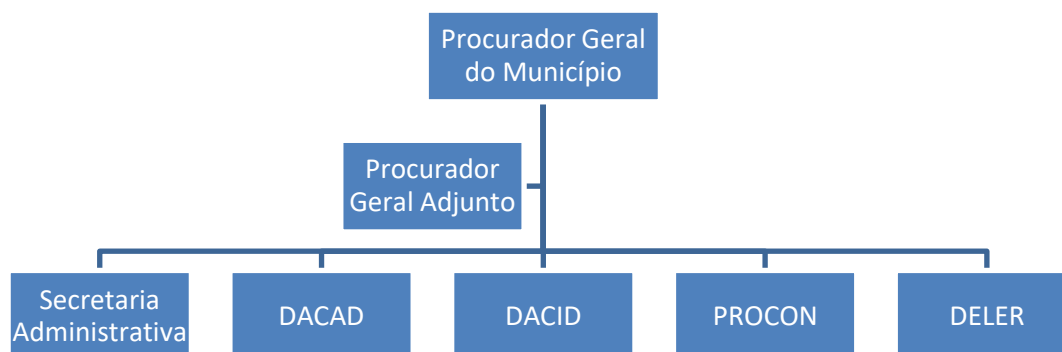


Figura 3. Fluxograma da Procuradoria Geral de Ouro Preto –MG – Lei 59/2008.

Fonte: Autor, 2022.

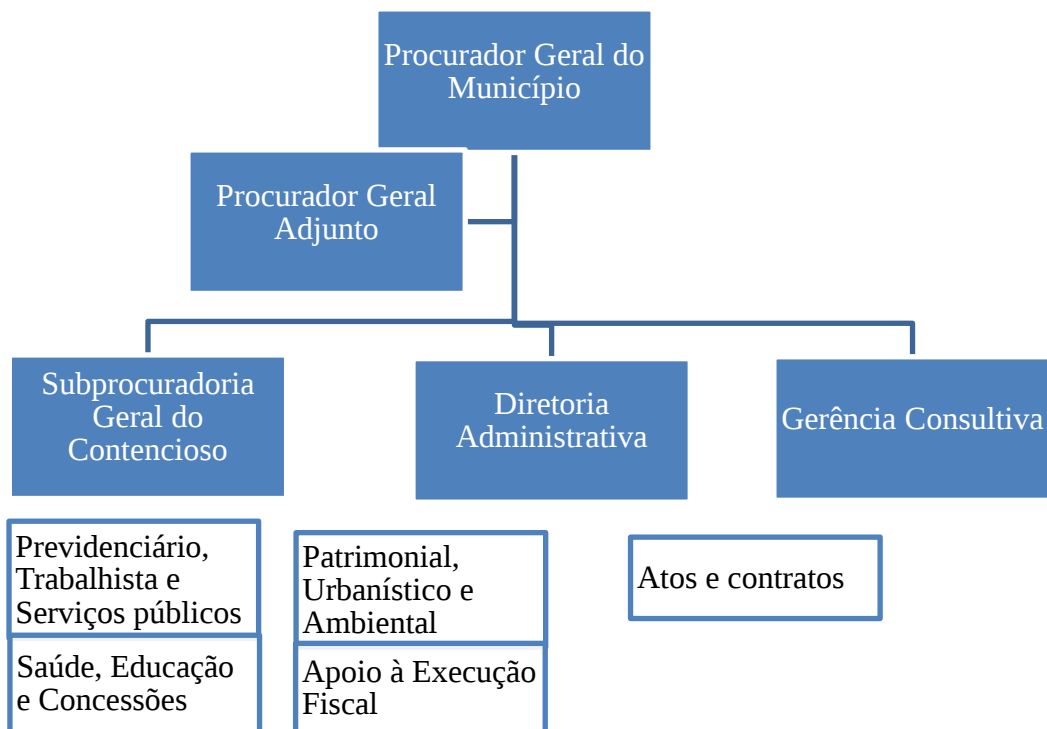


Figura 4. Fluxograma da Procuradoria Geral de Ouro Preto –MG – Alteração Lei 218/2023.

⁹ <http://www.mariana.mg.gov.br/estrutura-organizacional>

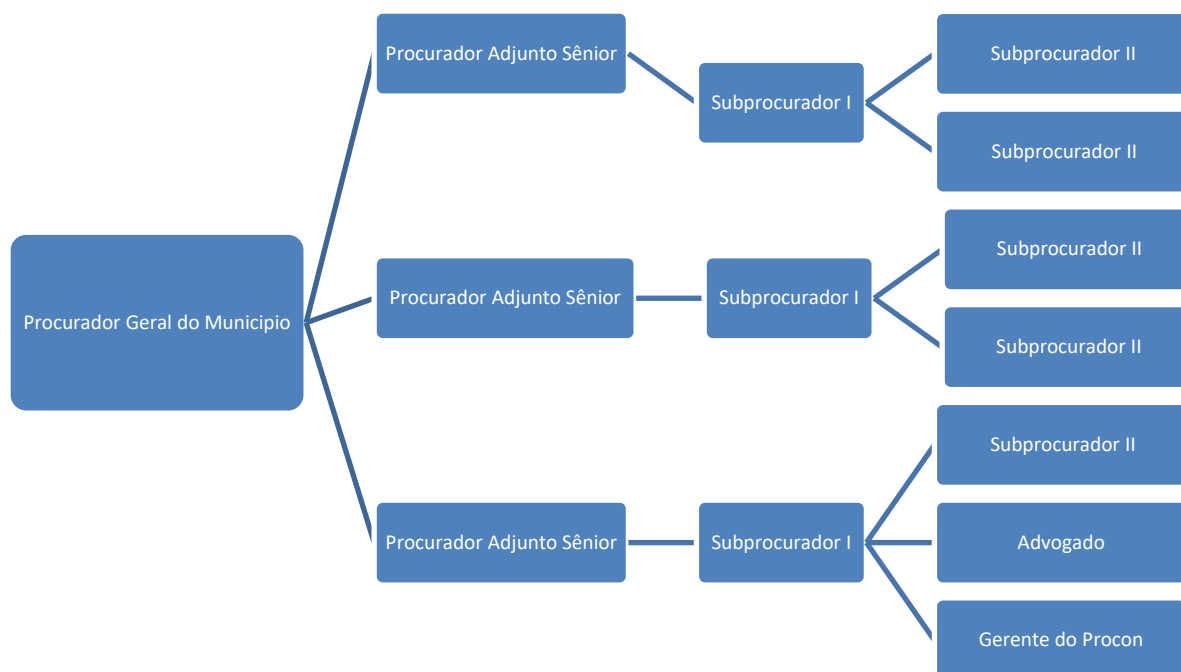


Figura 5. Fluxograma da Procuradoria Geral de Mariana -MG.

Fonte: Autor, 2022.

Verifica-se, portanto que ambas as Procuradorias se enquadram na realidade encontrada pela ANPM por meio do Diagnóstico da Advocacia Pública. Tal fato demonstra uma descontinuidade da atuação jurídica dos municípios, cujos ciclos se interrompem ao término do mandato.

No caso de Ouro Preto, verifica-se que os cargos providos por vínculo temporário são quase equivalentes aos de provimento efetivo. Conclui-se que há demanda pelo trabalho, na medida em que há um grande número de servidores ativos, porém, em sua maioria, contratados ou comissionados, com vínculo temporário junto à administração.

Em Mariana não há servidores efetivos lotados na Procuradoria, quer seja em cargos de gestão ou de assessoramento jurídico ou de atividade fim da Procuradoria. Neste ponto,

vislumbra-se que há uma percepção, pelos municípios HMT, dos prejuízos apontados pela ANPM em razão da não estruturação das respectivas representações jurídicas.

Uma representação jurídica municipal deve se estruturar, no mínimo, em quatro pilares: Contencioso¹⁰, Consultivo¹¹, Fiscal e o Procon. Cabe ao Contencioso planejar, coordenar e executar as atividades contenciosas do município, incluindo as ações judiciais, exceto aquelas de natureza fiscal. Ao setor Consultivo cabe representar os interesses do Município nas atividades jurídico-administrativas e técnico-consultivas, coordenando e aprovando pareceres jurídicos, exceto aqueles de natureza contenciosa e fiscal. O Departamento Fiscal é voltado à cobrança da dívida ativa, que é de vital importância na condução das ações de cobrança de créditos

¹⁰ Sujeito a litígio ou a disputa (ex.: questão contenciosa). 2. Relativo a contensão ou contenda (ex.: jurisdição contenciosa). Aplicado ao departamento responsável pelos processos judiciais e extrajudiciais que envolvem conflito.

¹¹ Que se refere à consulta, ao aconselhamento profissional; consultório. Instituído para dar conselhos, pareceres. Cuja função é emitir parecer, dar conselhos, mas não tem poder para deliberar, decidir: órgão consultivo.

públicos municipais e na defesa do Município nas ações fiscais propostas por pessoas físicas e jurídicas. Por fim, o Procon é o departamento responsável pela defesa do Consumidor.

Caso haja disponibilidade econômico-financeira, pode haver um incremento nessa estrutura mínima com a inclusão de departamentos especializados, a fim de tratar de matérias sensíveis para toda a administração municipal, como Meio Ambiente, Urbanismo, Serviços Públicos, Atenção à Saúde, Pessoal e

Trabalhista. Trata-se de uma estrutura comum em cidades em maiores, como Belo Horizonte-MG¹² e Rio de Janeiro-RJ¹³, cujas procuradorias são referência em termos de representação jurídica municipal. Assim, as Procuradorias de Ouro Preto e Mariana teriam a seguinte estrutura básica: I – Gabinete do Procurador-Geral; II – Conselho Superior da PGM (Procuradoria Geral do Município); III – Procuradorias Especializadas; IV – Centro de Estudos (Figura 6).

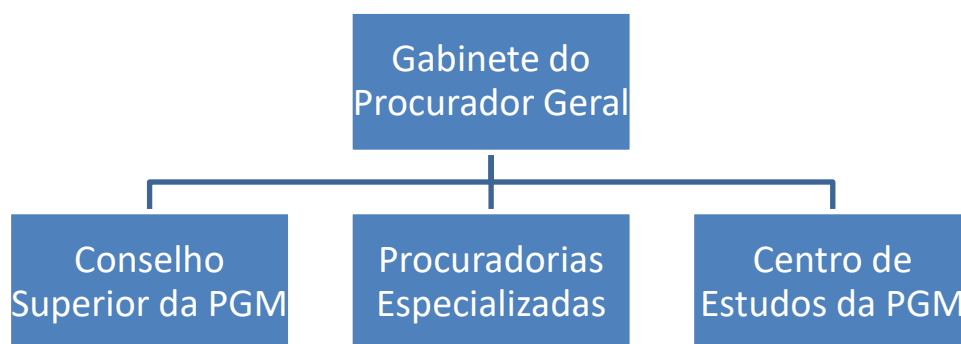


Figura 6. Fluxograma da Proposta de estrutura das Procuradorias dos municípios HMT.

Fonte: Autor, 2022.

Ao Procurador Geral competiria a direção e a representação da PGM, praticando todos os atos de gestão, administração, orientação e coordenação, exercendo a supervisão geral do Sistema Jurídico Municipal.

O Conselho Superior da Procuradoria seria formado pelo Procurador Geral e por procuradores efetivos, com mandato de dois anos, encarregados de propor ao Procurador-Geral alterações na estrutura e no funcionamento da PGM e do Sistema Jurídico e das respectivas atribuições; manifestar-se previamente sobre a composição da comissão organizadora dos concursos para ingresso na carreira de Procurador do Município e deliberar sobre a composição das bancas examinadoras e rateio de honorários de

sucumbência. Este departamento ficaria encarregado também das questões inerentes à Corregedoria, a fim de apurar eventuais desvios de conduta, tanto dos procuradores quanto dos demais servidores, atuando na esfera administrativa disciplinar.

O Centro de Estudos da Procuradoria se encarregaria de consolidar teses jurídicas aplicáveis ao município, com objetivo de dar eficiência e eficácia a essas demandas. Este departamento ficaria, de igual forma, encarregado de buscar o aperfeiçoamento dos Procuradores e demais servidores da Procuradoria, fomentando a contratação de cursos, periódicos e livros que possibilitassem melhor atuação corporativa da

¹² <https://prefeitura.pbh.gov.br/procuradoria/decreto16683>

¹³ <http://www.rio.rj.gov.br/web/pgm/estrutura-da-pgm>

Procuradoria e constante atualização dos servidores ali lotados.

Por fim, as Procuradorias especializadas seriam divididas em Procuradoria de Urbanismo e Meio Ambiente, de Serviços Públicos, de Atenção à Saúde, Pessoal, Trabalhista, Fiscal e Consultivo-Administrativa, as quais são extremamente

sensíveis para administração pública municipal. O intuito aqui é apenas apresentar os temas, sem, contudo, detalhá-los, uma vez que não é o objetivo deste trabalho. Tal estrutura pode ser visualizada no Figura 7.

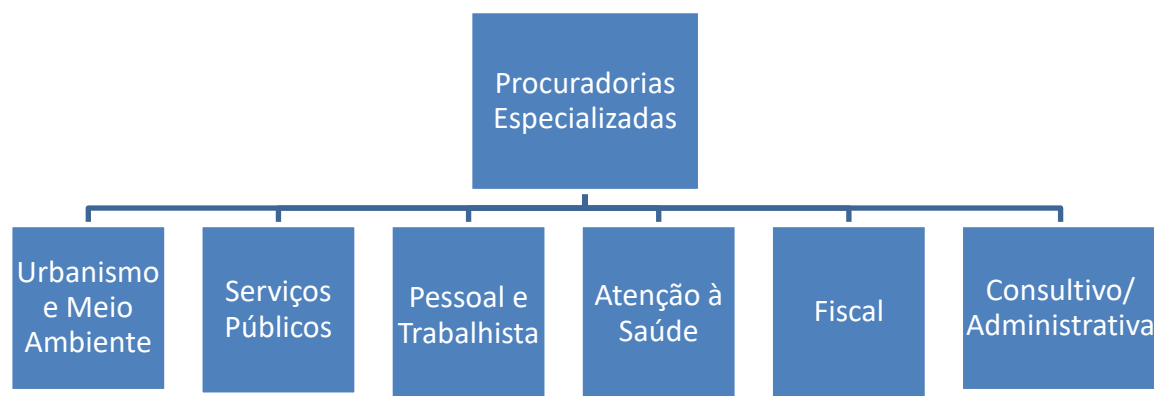


Figura 7. Fluxograma da Proposta de estrutura das procuradorias especializadas.

Fonte: Autor, 2022.

Desta maneira, tem-se a proposta de projeto de lei, com a estrutura adotada em boa parte pela PGM de Ouro Preto e que se adequa à PGM de Mariana, visto serem muito semelhantes as realidades das demandas requeridas em ambos municípios.

Conclusão

Após o estudo, conclui-se que os Municípios HMT de Ouro Preto e Mariana apesar de sua relevância no cenário nacional. Esta relevância é traduzida em melhor arrecadação de receitas e destinação de recursos via parcerias, convênios e destinação de programas que servem para conservar o patrimônio histórico e fomentar a infraestrutura turística. De igual modo, ocorre na arrecadação de receitas oriundas da extração mineral, o que enquadra essas duas cidades entre as que mais arrecadam no país.

A atividade mineradora, por sua vez, gera também investimentos necessários ao atendimento da população local. Entre esses, verificou-se a necessidade de manutenção das vias vicinais e dos gastos com infraestrutura necessários para atender à população de mineradores, como atendimento em escolas, postos de saúde e eventualmente assistência social. Ainda há a necessidade de atuação das representações jurídicas na fiscalização de aspectos inerentes à sustentabilidade e ao desenvolvimento sustentável relacionados à mineração.

Igualmente verificou-se que os municípios HMT auferem receitas em razão de sua qualidade de turísticos, como o ICMS cultural advindo da Lei Robin Hood, bem como recursos da Lei nº 8.313 de 23 de dezembro de 1991, conhecida como Lei Rouanet. Todavia, essas receitas são necessárias,

na medida em que há demandas inerentes à infraestrutura turística dos municípios.

Essas demandas são das mais variadas ordens, como o fomento à iniciativa privada, a fim de estabelecer hospedagens e empreendimentos de primeira necessidade para o turista, como alimentação e fornecimento de produtos e serviços. Há também demandas relativas à segurança pública, ao fornecimento de energia, água e limpeza urbana. Assim, as representações jurídicas atuam diretamente tanto na fase de captação dos recursos quanto na forma como as administrações municipais agem diante da obrigação de fazer.

Demonstrou-se que, apesar de auferirem receitas em razão de sua condição de HMT, não estão entre os que oferecem melhores serviços públicos, como saúde, educação e saneamento básico. Verificou-se também que há defasagem na estrutura de suas respectivas representações jurídicas, o que ocasiona maiores custos e piores resultados em termos de efetivação de políticas públicas.

De igual modo, foi demonstrado pelo estudo realizado pela ANPM, referente ao diagnóstico da Advocacia Pública Municipal, que grande parte dos municípios brasileiros não estruturam suas procuradorias jurídicas.

Os municípios de Ouro Preto e Mariana possuem representações jurídicas estruturadas de maneiras diferentes, mas em ambas se nota uma predominância da nomeação de cargos comissionados em detrimento do provimento efetivo de procuradores concursados, o que, segundo a pesquisa, traz prejuízos ao ente público, que pode ser constatado pelos baixos índices de desempenho, apesar da elevada arrecadação proveniente da mineração e do turismo.

Nas representações jurídicas de Ouro Preto e Mariana foi possível identificar, em parte, a inobservância aos princípios regentes da Administração Pública, presentes no *caput* do art. 37, da Constituição Federal de 1988, quais sejam legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Isso ocorre porque, ao priorizar a nomeação de comissionados, cujos vínculos são precários, em vez do provimento efetivo via concurso público, a Administração fere o princípio da impessoalidade, premissa fundamental do concurso público para o cargo efetivo. É cabível a nomeação de cargos em comissão quando a natureza do cargo é de chefia e assessoramento e pressupõe a confiança do gestor. No entanto, verificou-se que há contratados em número quase equivalente ao dos de provimento efetivo.

Quanto à legalidade, observou-se que ao gestor público, no que concerne às suas atribuições profissionais, só cabe fazer o que a lei permite. Assim, a Constituição, lei em sentido amplo, ao determinar a realização de concurso público para provimento de cargos, é ferida com uma maciça nomeação de servidores comissionados e com vínculo temporário.

Tal fato gera inconsistências também no que se refere à eficiência e independência funcional. A nomeação de advogados com vínculo temporário gera ineficiência na atuação, pois é amplamente conhecido que os processos judiciais, em sua grande maioria, extrapolam o interstício de quatro anos do mandato. Com a exoneração do servidor comissionado, a memória jurídica do caso se perde, obrigando seu substituto a retomar o processo sem o devido acompanhamento.

Notou-se também, ao longo da pesquisa, uma escassez de dados sobre produtividade e indicadores de resultados obtidos pelas Procuradorias, com parâmetros claros de metas a

serem alcançadas e de procedimentos a serem cumpridos. Não há uma diretriz institucional de atuação das Procuradorias, o que pode ser relacionado à descontinuidade das gestões e dos provimentos dos cargos.

Assim, este trabalho apresentou uma estrutura mínima para as representações jurídicas de Ouro Preto e Mariana a ser viabilizada através de projeto de lei de modo de que se constituam Procuradorias Jurídicas Municipais à altura da relevância dos municípios que irão representar, contando com cargos de Procurador Municipal providos por meio de concurso público, com vínculo efetivo, nos termos do artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

Por fim, verificou-se que a atuação das representações jurídicas nos municípios HMT de Ouro Preto e Mariana é importante na busca do equilíbrio econômico-financeiro das demandas inerentes às questões de proteção ao patrimônio histórico e cultural, mineração e turismo. Dessa forma, sua estruturação de igual maneira deve proporcionar uma atuação eficiente e assertiva no intuito de identificar boas práticas e alcançar melhores resultados para os munícipes.

Referências

- ARQUIVO HISTÓRICO DA CASA SETECENTISTA DE MARIANA (AHCSM). **Carta de elevação da Vila do Ribeirão do Carmo à Cidade de Mariana**, 1745.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 29 de setembro de 2021.
- BRASIL. **Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8313cons.htm> Acesso em: 04 de março de 2023.
- CHOAY, F. **A Alegoria do Patrimônio**. Tradução de Luciano Vieira Machado. São Paulo: Unesp, 2006.
- COELHO, T. P. **Dependência e mineração no quadrilátero ferrífero-aquífero: o discurso do desenvolvimento minerador e o Projeto Apolo**. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.
- ENRÍQUEZ, M. A. R. da S. **Maldição ou dádiva? Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira**. 2007. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) - Universidade de Brasília, Brasília, 2007.
- IBGE. Cidades e Estados do Brasil. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>> Acesso em: 28/03/2025.
- IPHAN. **Preparação de candidaturas para o Patrimônio Mundial**. Brasília: UNESCO Brasil, 2013. 136p.
- MENDONÇA, C. C. de; VIEIRA, R. D. S; PORTO, N. F. F. **1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil**. Fórum. 2018.
- MENEZES, J. N Coelho. **História e turismo cultural**. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.
- NATAL, C. M. **Ouro Preto: a construção de uma cidade histórica, 1891-1933**. Campinas, SP: Unicamp, 2007.
- PEREIRA, D. C. **Cidades patrimônio**. Uma geografia das políticas públicas de preservação no Brasil. 2015. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.
- REIS, F. M. P. **Quadrilátero Ferrífero e Comunidade**. Minera Jr Blog, Ouro Preto, 19 ago. 2020. Disponível em: https://minerajr.ufop.br/blog/quadrilatero_ferrifero_e_co_munidade.html Acesso em: 17 fev. 2022.
- SCAFF, F. F. **Extingam-se os municípios, disse Guedes. O que dirão o Congresso e o STF?** Consultor Jurídico, 12 nov. 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-nov-12/contas-vista-extingam-municipios-disse-guedes-dira-supremo>> Acesso em: 29 set. 2021.
- SCAFF, F. F.; SILVEIRA, A. C. da. O Valor Adicionado Fiscal (VAF) enquanto critério de partilha federativa e sua inadequação para os municípios de base extrativista. O uso de ficções jurídicas em Direito Financeiro. **Revista Brasileira de Direito Financeiro**, v. 15, n. 2, p. 45-67, 2018.
- SILVA, J. A. da. **Direito Ambiental Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 139.
- SILVA NETO, C. P. da. **O Ciclo do Ouro e o Barroco em Minas Gerais**. Disponível em: https://www.academia.edu/99138449/O_Ciclo_do_Ouro_e_o_Barroco_em_Minas_Gerais. Acesso em: 30/05/2025.
- SOBREIRA, F. Mineração do ouro no período colonial: alterações paisagísticas antrópicas na serra de Ouro Preto, Minas Gerais. **Quaternary and Environmental Geosciences**, v. 5, n. 1, p. 55-65, 2014.
- SOBREIRA, F. G.; FONSECA, M. A. Impactos físicos e sociais de antigas atividades de mineração em Ouro Preto, Brasil. **Geotecnica**, n. 92, p. 5-28, 2001.

TONIETTO, A.; SILVA, J. J. M. C. Valoração de danos nos casos de mineração de ferro no Brasil. **Revista brasileira de criminalística**, v.1, n.1, p. 31-38, 2011.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.