

GUSTAVO MACHADO TAVARES
CARLOS FIGUEIREDO MOURÃO
RAPHAEL DIÓGENES SERAFIM VIEIRA

Coordenadores

Prefácio

Celso Antônio Bandeira de Mello

A OBRIGATORIEDADE
CONSTITUCIONAL DAS
PROCURADORIAS MUNICIPAIS

Belo Horizonte

FORUM

CONHECIMENTO JURÍDICO

2022

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos xerográficos, sem autorização expressa do Editor.

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari	Floriano de Azevedo Marques Neto
Alécia Paolucci Nogueira Bicalho	Gustavo Justino de Oliveira
Alexandre Coutinho Pagliarini	Inês Virginia Prado Soares
André Ramos Tavares	Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
Carlos Ayres Britto	Juarez Freitas
Carlos Mário da Silva Velloso	Luciano Ferraz
Cármen Lúcia Antunes Rocha	Lúcio Delfino
Cesar Augusto Guimarães Pereira	Marcia Carla Pereira Ribeiro
Clovis Beznos	Márcio Cammarosano
Cristiana Fortini	Marcos Ehrhardt Jr.
Dinorá Adelaide Museffi Grotti	Maria Sylvia Zanella Di Pietro
Diogo de Figueiredo Moreira Neto (<i>in memoriam</i>)	Ney José de Freitas
Egon Bockmann Moreira	Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho
Emerson Gabardo	Paulo Modesto
Fabício Motta	Romeu Felipe Bacellar Filho
Fernando Rossi	Sérgio Guerra
Flávio Henrique Unes Pereira	Walber de Moura Agra

FÓRUM

CONHECIMENTO JURÍDICO

Luis Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Aline Sobreira de Oliveira

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012
Belo Horizonte – Minas Gerais – Tel.: (31) 2121.4900 / 2121.4949
www.editoraforum.com.br – editoraforum@editoraforum.com.br

Técnica. Empenho. Zelo. Esses foram alguns dos cuidados aplicados na edição desta obra. No entanto, podem ocorrer erros de impressão, digitação ou mesmo restar alguma dúvida conceitual. Caso se constate algo assim, solicitamos a gentileza de nos comunicar através do e-mail editorial@editoraforum.com.br para que possamos esclarecer, no que couber. A sua contribuição é muito importante para mantermos a excelência editorial. A Editora Fórum agradece a sua contribuição.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD

O13	<p>A obrigatoriedade constitucional das Procuradorias Municipais / coordenado por Gustavo Machado Tavares, Carlos Figueiredo Mourão, Raphael Diógenes Serafim Vieira. - Belo Horizonte : Fórum, 2022. 321 p. ; 14,5cm x 21,5cm.</p> <p>Inclui bibliografia. ISBN: 978-65-5518-300-9</p> <p>1. Direito. 2. Direito Público. 3. Direito Constitucional. 4. Direito Administrativo. 5. Direito Municipal. I. Tavares, Gustavo Machado. II. Mourão, Carlos Figueiredo. III. Vieira, Raphael Diógenes Serafim. IV. Título.</p> <p>2021-3956</p>	<p>CDD 341 CDU 342</p>
-----	--	----------------------------

Elaborado por Odílio Hilario Moreira Junior - CRB-8/9949

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

TAVARES, Gustavo Machado; MOURÃO, Carlos Figueiredo; VIEIRA, Raphael Diógenes Serafim (Coords.). *A obrigatoriedade constitucional das Procuradorias Municipais*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. 321 p. ISBN 978-65-5518-300-9.

SUMÁRIO

PREFÁCIO

Celso Antônio Bandeira de Mello	13
--	----

APRESENTAÇÃO

Gustavo Machado Tavares, Carlos Figueiredo Mourão, Raphael Diógenes Serafim Vieira	15
---	----

PARTE I

ARTIGOS PREMIADOS

A INSTITUIÇÃO DE PROCURADORIAS MUNICIPAIS COMO IMPOSIÇÃO CONSTITUCIONAL	21
CLAUDIO PENEDO MADUREIRA	21
1 Introdução.....	21
2 Sobre a inexistência de omissão constitucional.....	23
3 O problema da atribuição de atividades típicas de Advocacia Pública a advogados contratados e servidores comissionados.....	26
3.1 Inviabilidade da atribuição das atividades ordinárias das procuradorias a advogados contratados.....	27
3.2 Inviabilidade da atribuição das atividades típicas de Advocacia Pública a servidores comissionados.....	34
4 A estruturação da Advocacia Pública municipal como pressuposto necessário à realização do controle interno da juridicidade do agir administrativo.....	42
4.1 Controle interno da juridicidade do agir administrativo.....	45
4.2 A instituição de procuradorias municipais como imposição constitucional.....	49
5 Conclusões.....	54
Referências.....	55

PROCURADORIA MUNICIPAL: INTERESSE PÚBLICO A SERVIÇO DOS MUNICÍPIOS E DA SOCIEDADE

JOSÉ RODRIGUES CARVALHEIRO NETO	59
Introdução	59
1 O procurador municipal	60
2 Das atribuições da carreira	60
3 PEC nº 17/2012	61
Considerações finais	62
Referências	62

AS PROCURATURAS MUNICIPAIS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E A NECESSIDADE DE APERFEIÇOAMENTO DO TEXTO CONSTITUCIONAL

RAPHAEL VASCONCELOS DUTRA	63
1 Introdução	63
2 A inserção da Advocacia Pública na Constituição da República	65
2.1 As procuraturas constitucionais como funções essenciais à Justiça	65
2.2 A inserção das procuraturas municipais na Constituição da República – Exegese lógica constitucional	71
2.3 Da obrigatoriedade da criação do cargo de procurador municipal em razão da aplicação dos princípios da simetria, da similitude e da paridade das formas	77
3 O papel constitucional do advogado público – Função de provedoria da Justiça	82
4 Prerrogativas inerentes e mínimas do advogado público para o exercício do seu mister público	96
5 Conclusão	100
Referências	101

A SIMETRIA ORGÂNICA APLICÁVEL À ADVOCACIA PÚBLICA COMO MEIO DE EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

ROBSON SOARES DE SOUZA	105
Introdução	105
1 A aplicação constitucional do princípio federativo e do princípio da simetria em relação à estrutura orgânica estatal	111
1.1 Forma federativa e a autonomia político-administrativa da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios	111

1.2	Competência legislativa e capacidade de organização: horizontalidade entre os entes federativos e a submissão ao regime jurídico-administrativo em idêntica dimensão	113
1.3	Simetria orgânico-estrutural entre os entes federativos e a aderência institucional pela natureza peculiar respectiva	118
2	O princípio da unicidade de representação como meio de defesa institucional das prerrogativas da Advocacia Pública	121
2.1	Da definição jurídica da Advocacia Pública e seu caráter permanente	121
2.2	Das atribuições representativas reservadas à Advocacia Pública.....	123
2.3	O princípio da unicidade de representação	125
3	Imprescindibilidade lógica da Advocacia Pública municipal como instituição orgânica constitucional.....	130
3.1	Extensão obrigatória e simétrica da Advocacia Pública aos municípios e a necessidade de criação de órgão correspondente	130
3.2	Implementação da Advocacia Pública por órgão específico como meio de garantia a direitos fundamentais.....	132
3.3	O advogado público municipal como agente integrante do órgão de Advocacia Pública com acesso mediante aprovação em concurso público	134
	Conclusão	136
	Referências	138

SURGIMENTO, INSTITUCIONALIZAÇÃO E PROSPECÇÕES PARA A ADVOCACIA PÚBLICA À LUZ DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

ROCINIO OLIVEIRA FRAGOSO NETO	139	
1	Introdução	139
2	Advocacia Pública enquanto atividade privativa e a jurisprudência do Supremo Tribunal <i>Federal</i>	141
2.1	Uma premissa histórica necessária: das funções constitucionalmente autônomas.....	145
2.2	Defesa: representação judicial e extrajudicial.....	149
2.3	Orientação: assessoria e consultoria jurídicas	154
2.4	Controle jurídico.....	157
3	A Advocacia Pública, sua institucionalização e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.....	159
3.1	Autonomia funcional, administrativa e financeira	159
3.2	Nomeação do procurador-geral e advogado-geral.....	161

3.3	Exceção à unidade da Procuradoria-Geral: a Procuradoria Legislativa	162
3.4	Necessidade de inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil.....	163
3.5	Teto remuneratório e expressão “procuradores” no art. 37 da CRFB/88.....	164
4	Prospecções para a Advocacia Pública diante da atual doutrina e jurisprudência para os próximos trinta anos.....	165
5	Conclusão	170
	Referências	171

A ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL COMO MECANISMO CONSTITUCIONAL DE ARTICULAÇÃO DE ESPAÇOS DE CONSENSO

	STELA TANNURE LEAL	175
1	Considerações iniciais	175
2	Esclarecimentos metodológicos	179
3	A concretização das intenções legislativas sobre espaços de consenso na Advocacia Pública municipal.....	182
3.1	Uma <i>advocacia reativa</i> diante de necessidades criativas: observações de cultura e possibilidades de transformação	183
3.2	A compreensão dos entrevistados sobre interesse público – Ele impede ou contribui para a prática consensual?	187
3.3	Questões de autorização legislativa: possibilidades genéricas e detalhamentos possíveis	190
3.4	Um novo desenho institucional, novas práticas A incorporação de câmaras de conciliação pelas procuradorias municipais.....	193
3.4.1	<i>Screening process</i> – Um setor diagnóstico.....	194
3.4.2	Modelo de Câmara – Um setor consultivo.....	195
4	A importância da estruturação constitucional adequada da carreira de Advocacia Pública municipal para a efetivação de uma cultura de consenso	196
5	Considerações finais	199
	Referências	201
	Anexo Roteiro de entrevistas	203

ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL: INCONSTITUCIONALIDADE E EXCEPCIONALIDADE DA CONTRATAÇÃO POR LICITAÇÃO OU INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

	WELLINGTON BORGES THRONIECKE	205
	Introdução	205

1	As funções essenciais à Justiça no texto constitucional	206
2	Advocacia Pública municipal	210
3	Contratações ilegais de advogados pelos municípios	219
3.1	Licitação	219
3.2	Inexigibilidade de licitação.....	222
	Conclusão	231
	Referências	232

PARTE II

ARTIGOS DE CONVIDADOS

CONTRATAÇÃO DE ADVOGADOS POR PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO		237
RICARDO MARCONDES MARTINS		237
1	Breve introdução	237
2	Atividade jurídica das entidades federativas	238
3	Advocacia municipal	240
4	Objeto da ADC nº 45: o que pretende a OAB?	243
5	Restrições constitucionais à contratação pública de advogados privados	244
6	“Singularidade” do serviço de advocacia	246
7	Serviço de advocacia e licitação	251
8	Conclusões.....	253
	Referências	254

O EXERCÍCIO DAS FUNÇÕES DA ADVOCACIA PÚBLICA COMO ATIVIDADE EXCLUSIVA DOS ADVOGADOS PÚBLICOS EFETIVOS – UMA RELEITURA DA PROPOSTA DE SÚMULA VINCULANTE Nº 18 DO STF À LUZ DOS DADOS PUBLICADOS NO 1º DIAGNÓSTICO DE ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL NO BRASIL (2019)

RAPHAEL DIÓGENES SERAFIM VIEIRA		257
1	Introdução	257
2	O exercício das funções da Advocacia Pública como atividade exclusiva dos advogados públicos efetivos	261
2.1	Princípio da igualdade entre os entes da Federação.....	261
2.2	Princípio da simetria	264

2.3	Advocacia Pública: carreira típica de Estado.....	267
2.4	Da inviolabilidade, da efetividade e da estabilidade qualificada como condições necessárias ao exercício técnico e independente das funções de Advocacia Pública.....	271
2.5	Da divergência doutrinária e do tratamento jurisprudencial do tema.....	278
2.6	Do déficit institucional de procuradores efetivos nos municípios brasileiros – Levantamento do 1º <i>Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil</i> (2017).....	280
2.7	Dos argumentos metajurídicos invocados para resistir à obrigatoriedade da presença de um advogado público efetivo nos municípios brasileiros.....	284
3	Da proposta de Súmula Vinculante nº 18.....	289
3.1	A PSV nº 18 e a realidade da Advocacia Pública municipal.....	289
3.2	Da sugestão de modificação da PSV nº 18.....	292
4	Conclusões.....	292
	Referências.....	295

A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA CARREIRA DO PROCURADOR MUNICIPAL – FUNÇÃO ESSENCIAL E TÍPICA DE ESTADO

	CRISTIANE DA COSTA NERY	299
1	O município no Estado brasileiro.....	299
2	O papel do advogado público.....	303
3	A carreira do procurador municipal: a necessária inserção no art. 132 da Constituição Federal.....	308
4	Conclusões.....	314
	Referências.....	317

	SOBRE OS AUTORES	319
--	-------------------------------	-----