



GUSTAVO MACHADO TAVARES
CARLOS FIGUEIREDO MOURÃO
RAPHAEL DIÓGENES SERAFIM VIEIRA
Coordenadores

A OBRIGATORIEDADE CONSTITUCIONAL DAS PROCURADORIAS MUNICIPAIS

Prefácio

Celso Antônio Bandeira de Mello

É com imensa satisfação que apresentamos a obra *A obrigatoriedade constitucional das Procuradorias Municipais*, que reúne os trabalhos científicos aprovados no 1º Concurso de Monografias Jurídicas Oswaldo Aranha Bandeira de Mello.

A Associação Nacional dos Procuradores Municipais (ANPM) expressa, neste registro, a sua eterna gratidão ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello, que, além de prefaciá-la, nos legou o nome do seu pai, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, para patrono desse concurso de monografias. A escolha não poderia repousar sobre mais acertado nome, pois o renomado jurista possui, na sua rica biografia, passagem pela Advocacia Pública Municipal.

O tema escolhido para esse 1º Concurso possui extrema relevância e pertinência com uma das principais bandeiras institucionais de atuação da Associação Nacional de Procuradores Municipais: a institucionalização e profissionalização da carreira de procurador nos municípios, visto que suas funções configuram atividades típicas de Estado.

Os coordenadores

Com tema central sobre a obrigatoriedade constitucional das procuradorias municipais, os procuradores cobriram inúmeros aspectos dessa exigência constitucional, pouco compreendida por grande parte de políticos e administrados que encaram os servidores de carreira mais como detentores de benesses do que peças-chave para o correto funcionamento da Administração Pública, além de *pièce de résistance* ao desmonte das democracias pelo governante do dia. [...]

Hoje, ao terminar este prefácio, lembro do orgulho de meu pai em dedicar vários anos de seu ofício à Procuradoria do Município de São Paulo. Por certo, ele se sentiria extremamente feliz em saber que os que lhe sucederam estão nas trincheiras para defender o interesse público e um Município mais humano e igualitário, como deseja a Constituição Cidadã.

Celso Antônio Bandeira de Mello

Área específica da obra
Direito Administrativo

Áreas afins do livro
Direito Público
Direito Constitucional
Direito Municipal

Público-alvo/consumidores da obra
Advogados Públicos Municipais

FORMATO: 14,5 X 21,5 cm
CÓDIGO: 10003063

O13	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. Inclui bibliografia. ISBN: 978-65-5518-300-9 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.
2021-3956	CDD 341 CDU 342

Elaborado por Odilio 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.

Gustavo Machado Tavares

Procurador do Município do Recife. Pós-Graduando em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários – Ibet. Especialista em Direito Humanos pela Universidade Católica de Pernambuco – Unicap. Especialista em Direito Penal e Processo Penal pela Faculdade Damas da Instrução Cristã em convênio com Escola Superior de Advocacia – ESA/OAB-PE. Presidente da ANPM.

Carlos Figueiredo Mourão

Procurador do Município de São Paulo. Mestre em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica – PUC-SP. Bacharel em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Presidente da Associação dos Procuradores Municipais de 2011/2015. Corregedor-Geral do Município de São Paulo.

Raphael Diógenes Serafim Vieira

Procurador do Município de Niterói. Mestrando em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. Especialista LL.M em Direito: Estado e Regulação pela Fundação Getúlio Vargas Rio – FGV Rio. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Viçosa – UFV. Professor de Direito Administrativo e Tributário da Universidade Federal de Viçosa (2009-2010). Vice-Presidente da ANPM de 2011/2015.

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
------------------------------	------------

Claudio Penedo Madureira

Doutor em Direito pela PUC-SP. Mestre em Direito Processual pela Ufes. Professor dos cursos de Graduação e Mestrado em Direito da Ufes. Procurador do Estado do Espírito Santo. Advogado.

Cristiane da Costa Nery

Procuradora Municipal de Porto Alegre, no exercício da Procuradoria-Geral Adjunta de Assuntos Fiscais. Graduada em Direito pela PUCRS. Pós-Graduada em Direito Municipal pela UFRGS/ESDM. Mestranda em Direito pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do RS. Conselheira Estadual da OAB/RS. Diretora de Atividades Culturais da ESA/OAB-RS. Integrante do grupo de pesquisas da Faculdade de Direito da UFRGS sobre Reforma Tributária, coordenado pelo Prof. Igor Danilevich e vinculado ao CNPq. Integrante do grupo de pesquisa Transparência, Direito Fundamental de Acesso e Participação na Gestão da Coisa Pública, coordenado pela Prof. Maren Taborda e vinculado ao CNPq. Coordenadora científica da *Revista Brasileira de Direito Municipal* (RBDM), periódico da Ed. Fórum. Membro da FESDT. Membro Conselho Superior do IARGS. Procuradora-Geral de Porto Alegre 2015-2017. Diretora Geral da ESDM 2006-2008, 2008-2010. Presidente da ANPM 2008-2010. Autora e coautora de livros e artigos jurídicos.

José Rodrigues Carvalheiro Neto

Presidente da Comissão do Consumidor da 90ª Subseção de Casa Branca (2017/2018). Presidente da Comissão das Prerrogativas da 90ª Subseção de Casa Branca (2019/2021). Graduado em Direito (Fundação de Ensino Octavio Bastos) – São João da Boa Vista (1989/1992). Pós-Graduado em Gestão Pública (Universidade Tecnológica; Federal do Paraná). Pós-Graduado em Gestão Pública Municipal (Universidade Federal de Alfenas). Pós-Graduado em Administração Pública (Centro Universitário Paraná). Pós-Graduado em Direito do Consumidor (Universidade Cândido Mendes). Mediador da Fundação Ulysses Guimarães. Autor de 3 (três) livros de poesias. Assessor Jurídico da Prefeitura Municipal de Casa Branca, lotado no Creas (Centro Especializado de Assistência Social).

Raphael Diógenes Serafim Vieira

Procurador do Município de Niterói. Mestrando em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Pós-Graduado *lato sensu* em Direito: Estado e Regulação pela FGV-Rio (LL.M). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Viçosa. Membro do Instituto de Direito Administrativo Sancionador – Idasan. Autor do livro *Servidor público temporário* (Editora UFV) e coautor do livro *1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal do Brasil* (Editora Fórum). E-mail: raphaelserafim@yahoo.com.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4128260075865444>.

Raphael Vasconcelos Dutra

Graduado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) (2006). Mestre em Direito pela Universidade Fumec (2016). Especialista em Direito Tributário pela Faculdade Milton Campos (2012). Especialista em Advocacia Pública pelo Instituto para o Desenvolvimento Democrático em parceria com a Universidade de Coimbra (2013). Diretor-Presidente da Associação dos Procuradores Municipais de Belo Horizonte – APROMBH (biênio 2017/2018). Membro titular do Conselho Superior da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte (biênio 2020/2021). Membro do Conselho Administrativo de Recursos Tributários do Município de Belo Horizonte (CART) (2014/2015). Coordenador do Setor de Conciliação do Juizado Especial Cível do TJMG (2006/2008). Procurador do Município de Sete Lagoas (2008/2010). Procurador do Município de Belo Horizonte e advogado (2010 até a presente data).

Ricardo Marcondes Martins

Doutor em Direito Administrativo pela PUC-SP. Professor de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da PUC-SP.

Robson Soares de Souza

Graduado em Direito pela Universidade de Alfenas/MG (Unifenas) (2004). Mestre em Direito pela Faculdade de Direito do Sul de Minas (FDSM), área de concentração Constitucionalismo e Democracia (2013-2015). Advogado público efetivo de São Lourenço/MG.

Rocínio Oliveira Fragoso Neto

Mestre em Justiça Administrativa pela Universidade Federal Fluminense (2020), na linha de pesquisa Justiça Administrativa e fortalecimento do Estado de Direito. Graduado em Direito pela Universidade Federal Fluminense (2016), ingressando na instituição por aprovação em 7ª colocação em vestibular. Professor de Direito na Universidade Estácio de Sá (Unesa) e na Escola de Prerrogativas da Seccional da OAB/RJ. Mentor em Direito Administrativo da 15ª Subseção da OAB/RJ. Advogado no escritório Rocínio Fragoso Neto – Advogados, com atuação contenciosa e consultiva em Direito Público. Desde 2018, é advogado do município de Araruama/RJ, após aprovação em 3ª colocação em concurso público para a carreira.

Stela Tannure Leal

Doutoranda e Mestre (2016) em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (PPGSD-UFF), na linha de pesquisa Acesso à Justiça, relações de trabalho, direitos sociais e instituições. Professora adjunta de Direito Processual Civil no Centro de Ensino Superior de Valença (Cesva/FAA). Advogada (OAB/RJ 208.085).

Wellington Borges Throniecke

Graduado em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (2016). Pós-Graduado *lato sensu* em Direito Tributário pelo Damásio Educacional (2018). Advogado da Prefeitura Municipal de Mirai.