



# Advocacia Pública Contemporânea

Desafios da defesa do Estado

**Carlos Figueiredo Mourão**  
**Regina Tamami Hirose**  
Coordenadores

**Marcos da Costa**  
Prefácio



O Estado em sua função essencial de dar guarida aos anseios da sociedade necessariamente age nos limites e nos caminhos fixados pelo Estado Democrático de Direito. Os artigos desta obra trazem um debate aprofundado do relevante papel da advocacia pública na aplicação do sistema normativo para assegurar o livre exercício da liberdade, da segurança, do bem-estar, do desenvolvimento, da igualdade e da Justiça. Os trabalhos publicados decorrem da atividade exercida pelos autores na defesa das prerrogativas dos advogados.

Carlos Figueiredo Mourão  
Regina Tamami Hirose  
Coordenadores

Prefácio  
Marcos da Costa

## ADVOCACIA PÚBLICA CONTEMPORÂNEA

### Desafios da defesa do Estado

#### Área específica

DIREITO CONSTITUCIONAL

#### Áreas afins

DIREITO ADMINISTRATIVO,  
PRERROGATIVAS DA ADVOCACIA,  
TEORIA GERAL DO ESTADO.

#### Público-alvo/consumidores

OS ADVOGADOS PÚBLICOS DE TODO O  
BRASIL, OS ADVOGADOS INTERESSADOS  
EM PRESTAR CONCURSO PÚBLICO.

**FORMATO:** 14,5 X 21,5 cm  
**CÓDIGO:** 10001490

A244      Advocacia pública contemporânea: desafios da defesa do Estado / Carlos Figueiredo Mourão, Regina Tamami Hirose (Coord.).– Belo Horizonte : Fórum, 2019.

478 p. ; 14,5cm x 21,5cm.

ISBN: 978-85-450-0578-0

1. Direito Constitucional. 2. Direito Administrativo. 3. Teoria Geral do Estado. I. Mourão, Carlos Figueiredo. II. Hirose, Regina Tamami. III. Título.

CDD 341.2

CDU 342

**Carlos Figueiredo Mourão** é Procurador do Município de São Paulo. Coordenou o Centro de Estudos Jurídicos da Procuradoria-Geral do Município de São Paulo. Foi presidente da Associação Nacional dos Procuradores Municipais e da Associação dos Procuradores do Município de São Paulo. Mestre em Direito Constitucional pela PUC/SP.

**Regina Tamami Hirose** é Procuradora da Fazenda Nacional em São Paulo/SP. Coordenadora Nacional do Programa de Educação Fiscal da PGFN. Mestre em Direito Constitucional pela PUC/SP. Mestre em Direito das Relações Econômicas Internacionais pela PUC/SP. Membro da Comissão de Advocacia Pública da OAB/SP.

## SUMÁRIO

|  |     |
|--|-----|
| PREFÁCIO   |     |
| <b>Marcos da Costa</b> .....   | 17  |
| UM DECÁLOGO PARA A ADVOCACIA PÚBLICA   |     |
| <b>Maria Paula Dallari Bucci</b> .....   | 19  |
| A PROFISSIONALIZAÇÃO E A EXCLUSIVIDADE<br>DA ADVOCACIA PÚBLICA   |     |
| <b>Wallace Paiva Martins Junior</b> .....  | 23  |
| 1 Introdução .....   | 23  |
| 2 A Advocacia Pública na Constituição de 1988 e suas funções<br>institucionais (o mínimo denominador comum). ..... | 26  |
| 3 O dever de criação do órgão de Advocacia Pública .....   | 29  |
| 4 Reserva de lei, iniciativa e competência normativa .....   | 33  |
| 5 Regime jurídico constitucional dos membros da Advocacia<br>Pública .....   | 34  |
| 6 A investidura do Chefe da Advocacia Pública .....  | 34  |
| 7 Inadmissibilidade de vínculo comissionado e temporário .....   | 35  |
| 8 Contratação de prestação de serviços advocatícios e inexigibilidade<br>de licitação .....                        | 38  |
| 9 Advocacia Pública nos Municípios.....  | 40  |
| 10 Assistência jurídica aos necessitados e Municípios .....  | 42  |
| 11 Defesa de agentes públicos por responsabilidade pessoal .....   | 43  |
| Referências .....  | 48  |
| ADVOCACIA PÚBLICA: ADVOCACIA DE ESTADO<br>E ADVOCACIA DE GOVERNO   |     |
| <b>Soraya Santucci Chehin, Ricardo Marcondes Martins</b> .....   | 51  |
| 1 Advocacia .....  | 51  |
| 2 Advocacia pública.....   | 55  |
| 2.1 Advocacia pública e interesse público .....  | 56  |
| 2.2 Advocacia de Estado e Advocacia de Governo .....   | 59  |
| 3 Advocacia pública litigiosa .....  | 61  |
| 3.1 Defesa do interesse secundário .....   | 61  |
| 3.2 Defesa individual do interesse primário .....  | 65  |
| 3.3 Defesa institucional do interesse primário .....   | 67  |
| 3.3.1 Autonomia da Advocacia Pública.....  | 68  |
| 3.3.2 Teoria da <i>longa manus</i> .....   | 71  |
| 4 Conclusão .....  | 75  |
| Referências .....  | 76  |
| ADVOCACIA PÚBLICA CONTEMPORÂNEA – DESAFIOS DA<br>DEFESA DO ESTADO  |     |
| <b>Flávio Mitsuyoshi Munakata</b> .....  | 79  |
| Introdução .....   | 79  |
| 1 O Plano Nacional de Desestatização (PND).....  | 80  |
| 2 Advocacia Pública e Advocacia-Geral da União: Função essencial<br>à justiça e Advocacia de Estado .....          | 88  |
| 3 Autonomia da instituição e garantias dos membros.....  | 91  |
| 4 Políticas públicas e a advocacia pública .....   | 96  |
| 5 Agências reguladoras: Controle de juridicidade pela AGU .....  | 98  |
| 6 Considerações finais .....   | 101 |
| Referências .....  | 101 |
| A ADVOCACIA PÚBLICA E O APERFEIÇOAMENTO<br>NORMATIVO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE<br>DIREITO BRASILEIRO                |     |
| <b>Derly Barreto e Silva Filho</b> .....   | 105 |
| 1 Introdução .....   | 105 |
| 2 A função legislativa do Poder Executivo no estado social:<br>A lei como instrumento de Governo .....             | 107 |
| 3 A consultoria e o assessoramento técnico-legislativo a<br>cargo da Advocacia Pública.....                        | 112 |

|     |   |     |
|-----|---|-----|
| 3.1 | O assessoramento técnico-legislativo no Estado de São Paulo .....                           | 115 |
| 3.2 | O assessoramento técnico-legislativo na União.....  | 118 |
| 3.3 | O assessoramento técnico-legislativo no Estado de Minas Gerais .....                        | 120 |
| 4   | A Advocacia Pública e o aperfeiçoamento das normas jurídicas.....                           | 123 |
| 4.1 | A função social da Advocacia Pública como fator de legitimação democrática do Direito ..... | 125 |
| 4.2 | O dever de acautelamento jurídico da Advocacia Pública .....                                | 134 |
| 5   | Conclusão .....   | 135 |
|     | Referências .....   | 138 |

#### A ADVOCACIA PÚBLICA E O COMBATE ÀS FRAUDES NA JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE

|   |   |     |
|---|---|-----|
|   | <b>José Luiz Souza de Moraes</b> .....  | 141 |
| 1 | O fenômeno da judicialização da saúde no Brasil.....                                    | 141 |
| 2 | A livre escolha médica e o problema da fidelização .....                                | 144 |
| 3 | Os tratamentos experimentais e a judicialização da saúde .....                          | 151 |
| 4 | A fidelização, as fraudes, e a atuação da Advocacia Pública no estado de São Paulo..... | 155 |
| 5 | Sobre o papel da Advocacia Pública na solução do problema.....                          | 161 |

#### A ADVOCACIA PÚBLICA COMO FUNÇÃO ESSENCIAL À JUSTIÇA

|   |  |     |
|---|--|-----|
|   | <b>Marcos Fabio de Oliveira Nusdeo</b> ..... | 165 |
| 1 | Introdução .....                             | 165 |
| 2 | O Ministério Público.....                    | 167 |
| 3 | A Defensoria Pública .....                   | 168 |
| 4 | A Advocacia .....                            | 169 |
| 5 | A Advocacia Pública.....                     | 170 |
|   | Referências .....                            | 183 |

#### ADVOCACIA PÚBLICA: FUNÇÃO TÍPICA DE ESTADO NA DEFESA DA RES PUBLICA

|     |   |     |
|-----|---|-----|
|     | <b>Ricardo Sahara</b> .....   | 185 |
|     | Introdução .....  | 185 |
| 1   | Advocacia Pública .....   | 186 |
| 1.1 | Missão constitucional .....   | 186 |
| 1.2 | Advocacia Pública e o Código de Processo Civil de 2015.....         | 190 |
| 1.3 | Fazenda Pública e a <i>apresentação</i> do Ente Público .....       | 192 |
| 2   | Advocacia Pública e a defesa do Estado Democrático de Direito ..... | 194 |
| 2.1 | Agentes políticos .....   | 196 |
| 2.2 | Servidores públicos.....  | 197 |
| 2.3 | Advocacia Pública como típica função de Estado.....                 | 198 |
| 3   | Atuação da Advocacia Pública na defesa da <i>res publica</i> .....  | 200 |
|     | Conclusão .....   | 204 |
|     | Referências .....   | 206 |

#### A ADVOCACIA PÚBLICA NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

|   |  |     |
|---|--|-----|
|   | <b>Evelyn Moraes de Oliveira, Jorge Eluf Neto</b> .....  | 207 |
| 1 | Introdução .....   | 207 |
| 2 | Origem .....   | 208 |
| 3 | O Tribunal de Contas.....  | 211 |
| 4 | O Ministério Público no Tribunal de Contas .....   | 214 |
| 5 | A Procuradoria da Fazenda junto ao Tribunal de Contas e a Advocacia Pública .....                                | 214 |
| 6 | A obrigatoriedade de intervenção da Procuradoria da Fazenda junto ao Tribunal de Contas, na jurisprudência ..... | 216 |
| 7 | A Advocacia Pública como função essencial à administração do Estado.....   | 224 |
| 8 | Considerações finais .....   | 225 |
|   | Referências .....  | 226 |

A ATUAÇÃO DA ADVOCACIA PÚBLICA NO COMBATE À  
CORRUPÇÃO E AOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA:  
UMA ANÁLISE PROPOSITIVA A PARTIR DA COMPREENSÃO  
DA TEORIA DO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

|   |     |
|---|-----|
| <b>Patricia Ulson Pizarro Werner</b> .....  | 227 |
| 1 Introdução .....  | 227 |
| 2 Corrupção: democracia, moralidade, controle e<br>transparência .....  | 227 |
| 2.1 Corrupção, atos de improbidade, crimes contra a Administração<br>Pública.....                                     | 230 |
| 3 Políticas públicas: uma teoria jurídica e seus ciclos .....   | 232 |
| 3.1 Uma teoria jurídica sobre as políticas públicas .....   | 233 |
| 3.2 Teoria dos ciclos e subsistemas da Política Pública.....  | 235 |
| 3.3 O ciclo das políticas públicas e a Advocacia Pública.....   | 236 |
| 4 A atuação da Advocacia Pública no combate à improbidade<br>administrativa e à corrupção: desafios e propostas. .... | 242 |
| 4.1 Combate à corrupção sistêmica.....  | 243 |
| 4.2 Compartilhamento de experiências: Advocacia Pública<br>e o federalismo.....                                       | 243 |
| 4.3 Advocacia Pública: independência, autoridade moral e<br>autoridade técnica.....                                   | 245 |
| 4.4 Investir no aperfeiçoamento de formas alternativas de<br>solução de conflitos.....                                | 247 |
| 4.5 Articulação da Advocacia Pública: criação e integração<br>dos grupos de estudos temáticos.....                    | 249 |
| 4.6 Modernização institucional – <i>accountability</i> .....  | 251 |
| 4.7 Atuação consciente no combate à corrupção: compreensão<br>do fenômeno .....                                       | 253 |
| 5 Conclusão .....   | 253 |
| Referência .....  | 255 |

A ATUAÇÃO DA PROCURADORIA DA FAZENDA NACIONAL  
NA REDUÇÃO DE LITIGIOSIDADE

|   |     |
|---|-----|
| <b>Maria Regina Dantas de Alcântara</b> .....   | 257 |
| Introdução .....  | 257 |
| 1 O conflito e a judicialização .....   | 259 |
| 2 Os diversos sistemas judiciais no mundo .....   | 260 |
| 3 Linhas regulatórias que regem os métodos consensuais<br>enquanto soluções para a excessiva litigiosidade .....            | 261 |
| 3.1 Estratégia do CNJ na redução da litigiosidade.....  | 261 |
| 3.2 O novo Código de Processo Civil – nCPC.....   | 262 |
| 3.3 A sanção da Lei nº 13.140/2015 (Lei de Mediação).....   | 264 |
| 4 Métodos consensuais em espécie como soluções para a excessiva<br>litigiosidade .....                                      | 264 |
| 4.1 Conciliação .....   | 265 |
| 4.1.1 Conciliação e Transação .....   | 266 |
| 4.2 Mediação .....  | 266 |
| 4.3 Arbitragem .....  | 267 |
| 5 Soluções consensuais, direitos indisponíveis em cotejo<br>com a Advocacia-Geral da União (AGU) .....                      | 268 |
| 6 Dos Juizados Especiais .....  | 270 |
| 7 Das iniciativas da Procuradoria da Fazenda Nacional<br>especificamente no tocante aos Juizados Especiais<br>Federais..... | 274 |
| 8 PGFN – Defesa e Dívida (Cobrança).....  | 277 |
| 9 Conclusão .....   | 283 |
| Referências .....   | 283 |

A ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DA PROCURADORIA-GERAL  
DA FAZENDA NACIONAL (PGFN) NA PREVENÇÃO E NO  
COMBATE À CORRUPÇÃO E À SONEGAÇÃO FISCAL

|  |     |
|--|-----|
| <b>Regina Tamami Hirose</b> .....  | 287 |
| Introdução .....   | 287 |
| 1 Considerações sobre alguns aspectos da corrupção no<br>Brasil e no plano internacional .....               | 289 |
| 2 A sonegação fiscal e a corrupção como desvios de conduta<br>e de recursos públicos.....                    | 294 |
| 3 O papel da PGFN na recuperação de créditos públicos e<br>no combate à corrupção e à sonegação fiscal ..... | 299 |

|   |  |     |
|---|--|-----|
| 4 | A educação Fiscal como medida de prevenção aos atos de corrupção e de sonegação fiscal ..... | 304 |
|   | Conclusão .....  | 308 |
|   | Referências .....  | 309 |

#### A ELABORAÇÃO LEGISLATIVA E A ADVOCACIA PÚBLICA

|     |   |     |
|-----|---|-----|
|     | <b>Carlos Roberto de Alckmin Dutra</b> .....                            | 313 |
| 1   | Introdução .....  | 313 |
| 2   | A técnica legislativa, a ciência da legislação e a legística .....      | 314 |
| 2.1 | O cenário internacional .....   | 314 |
| 2.2 | Definição de Ciência da Legislação e de Legística .....                 | 317 |
| 2.3 | A evolução da ciência da legislação no Brasil.....                      | 318 |
| 2.4 | A natureza das normas de legística formal .....                         | 321 |
| 3   | A redação das leis.....   | 323 |
| 4   | A cláusula de vigência nos novos códigos civil e de processo civil..... | 324 |
| 5   | A Advocacia Pública e a redação das Leis.....                           | 328 |
| 6   | Conclusão .....   | 331 |
|     | Referências .....   | 333 |

#### A POSSIBILIDADE DE AÇÕES JUDICIAIS AJUIZADAS PELO PODER PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA ADVOCACIA PÚBLICA FEDERAL

|     |   |     |
|-----|---|-----|
|     | <b>Renata Ferrero Pallone</b> .....   | 335 |
| 1   | Introdução .....  | 335 |
| 2   | Políticas públicas e advocacia de Estado – certeza da melhor escolha por parte do Administrador Público .....                 | 336 |
| 3   | A Procuradoria-Geral Federal e as demandas judiciais de acompanhamento prioritário.....                                       | 337 |
| 3.1 | Execuções de decisões proferidas pelo TCU .....   | 337 |
| 3.2 | Ações Regressivas Acidentárias e outras ações de regresso ajuizadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) .....     | 339 |
| 3.3 | Ações que versem sobre ressarcimento ao Erário decorrente de Tomada de Conta Especial – TCE e improbidade administrativa..... | 343 |
| 3.4 | Ações judiciais de cobrança e recuperação de crédito de valor igual ou superior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).....  | 346 |
| 4   | É possível a utilização dessas ações como políticas públicas? .....   | 347 |
| 5   | A política pública da conciliação – alternativa eficiente para a recomposição do patrimônio público lesado .....              | 349 |
| 6   | Conclusão .....   | 352 |
|     | Referências .....   | 353 |

#### AS PRERROGATIVAS PROFISSIONAIS NA ADVOCACIA PÚBLICA

|     |  |     |
|-----|--|-----|
|     | <b>Marcos Batistela</b> .....  | 355 |
| 1   | Introdução: A advocacia e a Advocacia do Estado .....                      | 355 |
| 2   | A advocacia do Estado nas Constituições nacionais.....                     | 356 |
| 3   | A advocacia do Estado desde 1988.....                                      | 359 |
| 4   | A Advocacia Pública como instituição constitucional.....                   | 360 |
| 5   | Prerrogativas, direitos e deveres.....                                     | 363 |
| 6   | Prerrogativas próprias dos Procuradores Públicos.....                      | 365 |
| 6.1 | Representação das pessoas jurídicas de direito público sem procuração..... | 366 |
| 6.2 | Independência técnica .....  | 368 |
| 6.3 | Inviolabilidade de seu local de trabalho .....                             | 375 |
| 7   | Conclusão .....  | 379 |
|     | Referências .....  | 381 |

#### A RELEVÂNCIA DA VINCULAÇÃO DO ADVOGADO PÚBLICO À ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

|     |   |     |
|-----|---|-----|
|     | <b>Carlos Figueiredo Mourão, Danielle Romeiro Pinto Heiffig</b> ..... | 383 |
|     | Introdução .....  | 383 |
| 1   | A Constituição Federal e o papel do Advogado.....                     | 385 |
| 1.a | Constituição Federal e sua interpretação.....                         | 385 |
| 1.b | O advogado.....   | 388 |
| 2   | Inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil .....                      | 392 |
| 3   | Considerações finais .....  | 400 |
|     | Referências .....   | 401 |

|  |     |
|--|-----|
| <p>ATIVIDADE CONSULTIVA E SEUS REFLEXOS<br/> NOS DEVERES E RESPONSABILIDADES DO ADVOGADO<br/> PÚBLICO EM LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS</p>  |     |
| <b>Mara Christina Faiwichow Estefam</b> .....  | 403 |
| 1     Introdução .....   | 403 |
| 2     Licitações e contratos administrativos .....   | 405 |
| 3     Princípios constitucionais da Administração Pública e o<br>advogado público.....   | 406 |
| 3.1   Princípio da juridicidade.....   | 410 |
| 4     Atividade consultiva da Advocacia Pública.....   | 411 |
| 5     Análise das minutas de editais e de contratos<br>administrativos e os pareceres jurídicos proferidos .....                                     | 412 |
| 5.1   Obrigatoriedade de análise e aprovação das minutas de licitações<br>e de contratos e a dispensabilidade da análise<br>das minutas-padrão ..... | 413 |
| 5.2   Inadmissibilidade de pareceres jurídicos pró-forma .....   | 415 |
| 5.3   Ausência de parecer jurídico e suas consequências .....  | 416 |
| 6     Exame e aprovação de editais de licitações e contratos<br>administrativos.....   | 419 |
| 7     Espécies de pareceres jurídicos e as responsabilidades<br>do advogado público, sob a ótica do Supremo<br>Tribunal Federal .....                | 421 |
| 8     Punição do advogado público por proposta de dispensa<br>ou inexigibilidade de licitação.....   | 428 |
| 9     Conclusões .....   | 430 |
| Referências .....  | 433 |
| <p>OS PROCURADORES MUNICIPAIS E SEU DIREITO<br/> A HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA</p>   |     |
| <b>Rafael Prandini Rodrigues</b> .....   | 435 |
| 1     Introdução .....   | 435 |
| 2     Tratamento Legal dado aos Honorários na Advocacia<br>Pública Municipal .....   | 436 |
| 3     Conclusão .....  | 450 |
| Referências .....  | 451 |
| <p>TRANSPARÊNCIA COMO POLÍTICA PÚBLICA<br/> E A RESPONSABILIDADE INSTITUCIONAL<br/> DA ADVOCACIA DE ESTADO NA SUA<br/> EFETIVAÇÃO</p>                |     |
| <b>Márcia Maria Barreta Fernandes Semer</b> .....  | 453 |
| 1     Introdução .....   | 453 |
| 2     Estado Democrático de Direito e Políticas Públicas.....  | 456 |
| 3     Transparência como Política Pública.....   | 460 |
| 4     O Programa Brasil Transparente .....   | 463 |
| 5     Advocacia Pública e a Política de Transparência .....  | 466 |
| 6     Conclusão .....  | 471 |
| Referências .....  | 472 |
| SOBRE OS AUTORES .....   | 475 |