



Autor
Claudio Madureira

ADVOCACIA PÚBLICA

Área específica
Direito Administrativo.

Áreas afins
Direito Constitucional e Direito Processual Civil.

Este livro é sobre a advocacia pública; sobre o papel dos procuradores na conformação das posturas administrativas aos limites impostos pelo ordenamento à intervenção do Estado na esfera das disponibilidades jurídicas do cidadão. Se é verdade que a Administração está sujeita aos ditames da legalidade estrita e que tem sua atuação vinculada à realização do interesse público (compreendido como interesse do Estado e da sociedade na observância da ordem jurídica estabelecida), também é fato que nem sempre os agentes estatais estão preparados para aplicar o direito. Com isso, surgem, em concreto, problemas na execução da função administrativa, pautados em equívocos jurídicos, que precisam ser corrigidos pela Administração, sob pena de violação ao princípio da legalidade e de não se realizar o interesse público. Nisso consiste o papel da advocacia pública, que detém a missão constitucional de orientar os agentes estatais sobre como devem aplicar os textos normativos, prestando, assim, importante serviço ao Estado (que só pode atuar nos limites do direito) e à sociedade (que não está obrigada a suportar a intervenção do Estado para além desses limites).

Público-alvo/consumidores
Advogados públicos, candidatos a concursos para provimento de cargos de advocacia pública, demais operadores do direito (juízes, promotores, advogados etc.), estudantes de direito, servidores públicos.

FORMATO: 17 X 24 cm
CÓDIGO: 10001035

M178a Advocacia pública/Claudio Madureira–2. ed. – Belo Horizonte: Fórum,2016.

414 p.
ISBN 978-85-450-0172-0

1. Direito Administrativo. 2. Direito Constitucional 3. Direito Processual
Civil. I. Título. II. Madureira, Claudio.

CDD: 342.06
CDU: 342.9

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MADUREIRA, Claudio. Advocacia pública. 2. edição. Belo Horizonte: Fórum, 2016. 414 p. ISBN: 978-85-450-0172-0

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....27

TÍTULO I MARCOS TEÓRICOS DA EXPOSIÇÃO: LEGALIDADE ADMINISTRATIVA E VINCULAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO À REALIZAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO

CAPÍTULO 1 O PROBLEMA DA LITIGIOSIDADE E A APLICAÇÃO DO DIREITO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	33
1.1 O Poder Público como agente indutor da litigiosidade no processo e da morosidade da Justiça.....	34
1.2 Legalidade, legalidade administrativa e vinculação dos agentes estatais ao direito.....	36
1.3 Agir administrativo e interesse público.....	41
CAPÍTULO 2 IMPORTÂNCIA TEÓRICA E PRÁTICA DA ADOÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE CONCEITO DE INTERESSE PÚBLICO COMPATÍVEL COM OS DITAMES DA LEGALIDADE ESTRITA.....	45
2.1 O que é interesse público?.....	47
2.1.1 Interesse público como realização de interesses individuais.....	48
2.1.2 Interesse público como interesse da sociedade.....	50
2.1.3 Interesse público como realização da dignidade da pessoa humana/.....	50
2.1.4 Interesse público como síntese dos interesses assimilados pelo ordenamento jurídico-positivo: posicionamento de Celso Antônio Bandeira de Mello.....	54
2.2 Contribuição da doutrina crítica ao princípio da supremacia do interesse público sobre o privado para uma melhor difusão do conceito de interesse público.....	61
2.2.1 Notas sobre a doutrina crítica ao princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.....	62
2.2.1.1 Posicionamento de Humberto Ávila.....	65
2.2.1.2 Posicionamento de Alexandre Santos de Aragão.....	67
2.2.1.3 Posicionamento de Daniel Sarmento.....	69
2.2.1.4 Posicionamento de Gustavo Binbenbojm.....	71
2.2.1.5 Posicionamento de Paulo Ricardo Schier.....	74
2.2.2 Desmistificações necessárias.....	75
2.2.2.1 Distinção conceitual entre interesse público e interesse do	

Poder Público.....	75
2.2.2.2 Distinção conceitual entre o interesse público e os múltiplos interesses atribuídos à coletividade.....	78
2.2.3 Absoluta compatibilidade entre a definição de conceito formulada por Celso Antônio Bandeira de Mello e a efetiva realização dos direitos subjetivos individuais.....	81
2.2.3.1 A omissão da doutrina crítica quanto à definição do conceito de interesse público e a sua consequente vinculação à noção jurídica empregada pela doutrina criticada.....	83
2.2.3.2 Impropriedade teórica da caracterização do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado como regra de preferência.....	85
2.2.3.3 O direcionamento da crítica à operacionalização prática do princípio analisado e a ausência de correlação lógica entre o seu objeto e a proposta teórica apresentada.....	88
2.2.4 Atualidade de funcionalidade da definição de conceito formulada por Celso Antônio Bandeira de Mello.....	90
2.2.5 Interesse público e ponderação: atualização da definição de conceito formulada por Celso Antônio Bandeira de Mello.....	92

TÍTULO II ADVOCACIA PÚBLICA BRASILEIRA: ESTADO DA ARTE

CAPÍTULO 3	
AS ATIVIDADES TÍPICAS DE ADVOCACIA PÚBLICA E O ÂMBITO DA SUA INCIDÊNCIA.....	
	99
3.1 Atividades típicas de advocacia pública.....	99
3.1.1 Consultoria jurídica.....	100
3.1.2 Contencioso judicial.....	107
3.1.3 U ma terceira atividade típica: o controle interno da juridicidade do agir administrativo.....	109
3.2 A função administrativa como âmbito de incidência das atividades típicas de advocacia pública.....	113
3.2.1 O problema relativo ao exercício de atividades típicas de advocacia pública para atendimento ao Poder Legislativo, ao Poder Judiciário, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e aos Tribunais de Contas.....	118
3.2.2 O problema relativo ao exercício de atividades típicas de advocacia pública para atendimento a empresas públicas e sociedades de economia mista.....	127
3.2.3 Orientação jurídica e controle da função administrativa nas três esferas da Federação.....	138

CAPÍTULO 4	
A ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO E SEUS ÓRGÃOS VINCULADOS.....	
	143
4.1 Procuradoria da União.....	148
4.2 Procuradoria da Fazenda Nacional.....	151
4.3 Procuradoria Federal.....	155
4.4 Sobre a situação excepcional da Procuradoria do Banco Central do Brasil.....	161
4.5 Notas sobre a estruturação da consultoria jurídica na Advocacia Pública Federal.....	165

CAPÍTULO 5	
PROCURADORIAS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL.....	
	177
5.1 Especificidades do regramento constitucional das Procuradorias dos estados e do Distrito Federal.....	177
5.2 A Advocacia Pública Estadual e a sua unidade orgânica.....	184

CAPÍTULO 6	
PROCURADORIAS MUNICIPAIS.....	
	199
6.1 Conjecturas sobre as razões que justificaram a ausência de tratamento específico na Constituição da República para a Advocacia Pública Municipal.....	200
6.2 A estruturação da Advocacia Pública Municipal como pressuposto necessário à realização do controle interno da juridicidade das posturas administrativas.....	203

TÍTULO III ADVOCACIA PÚBLICA E AUTONOMIA TÉCNICA

CAPÍTULO 7	
PRESSUPOSTOS HISTÓRICOS E ESTRUTURAIS DA AUTONOMIA	
TÉCNICA DA ADVOCACIA PÚBLICA.....	211
7.1 Retrospecto do tratamento normativo conferido pelo direito brasileiro às procuradorias jurídicas.....	213
7.2 Posicionamento da Advocacia Pública na organização do Estado brasileiro.....	227
7.2.1 As “Procuraturas Constitucionais” e suas respectivas funções institucionais.....	230
7.2.2 Dificuldades inerentes à qualificação da Advocacia Pública como órgão subordinado ao Poder Executivo.....	234
7.2.3 A Advocacia Pública como “órgão constitucional de soberania”	237

CAPÍTULO 8	
O PROBLEMA DA AUTONOMIA TÉCNICA DA ADVOCACIA PÚBLICA.....	
8.1 Posicionamento da doutrina.....	241
8.2 Posicionamento do Supremo Tribunal Federal.....	247
8.3 Reflexões sobre existência de hierarquia entre os advogados públicos e sobre a necessidade de se promover a uniformização dos posicionamentos jurídicos firmados pela Advocacia Pública.....	258
8.4 Autonomia do procurador ou da procuradoria?.....	264

TÍTULO IV
DISCUSSÕES JURÍDICAS SUBJACENTES À AFIRMAÇÃO DA
AUTONOMIA TÉCNICA DA ADVOCACIA PÚBLICA

CAPÍTULO 9	
O PROBLEMA RELATIVO À ATRIBUIÇÃO DE ATIVIDADES TÍPICAS DE ADVOGADOS PÚBLICOS A PESSOAS ESTRANHAS AOS QUADROS DA ADVOCACIA PÚBLICA.....	
9.1 Sobre o atendimento da Administração Pública por escritórios de advocacia e advogados contratados.....	269
9.2 Sobre a atribuição de atividades típicas a servidores comissionados.....	270
9.3 Sobre a atribuição do comando das procuradorias a pessoas estranhas aos quadros da Advocacia Pública.....	276
9.4 O controle jurídico das manifestações de advogados contratados e procuradores chefes como instrumento para promoção da juridicidade do agir administrativo e do atendimento do interesse público.....	282
	284

CAPÍTULO 10	
O PROBLEMA DA RESPONSABILIZAÇÃO DE PROCURADORES POR SUAS MANIFESTAÇÕES JURÍDICAS.....	
10.1 Legalidade, moralidade e probidade: uma necessária delimitação do conceito de improbidade administrativa.....	291
10.2 O caráter problemático da aplicação do direito na era contemporânea.....	295
10.3 A mecânica dos opinamentos jurídicos e a exigência de voluntariedade da conduta para incursão na infração.....	300
10.4 Absoluta ausência de correlação lógica entre o hipotético equívoco na interpretação do direito e a efetiva demonstração da responsabilidade do agente imputado.....	306
10.5 Ilegitimidade da responsabilização de procuradores por suas manifestações jurídicas.....	313
	318

TÍTULO V
ADVOCACIA PÚBLICA E FUNÇÃO ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO 11	
A IMPORTÂNCIA DA ADVOCACIA PÚBLICA PARA O EXERCÍCIO DA FUNÇÃO ADMINISTRATIVA.....	
11.1 Importância da atividade consultiva desenvolvida pela Advocacia Pública.....	323
11.1.1 Atividade consultiva, legalidade administrativa e interesse público.....	324
11.1.2 Atividade consultiva e prevenção de demandas judiciais.....	325
11.1.2.1 A consultoria jurídica e a correção de equívocos da Administração Pública na interpretação e aplicação do direito.....	327
11.1.2.2 Dispensa da propositura de ações judiciais.....	328
11.2 Importância da atividade contenciosa desenvolvida pela Advocacia Pública.....	329
11.2.1 Fundamento constitucional da disposição sobre direitos e interesses	331

deduzidos em juízo pelo Poder Público.....	335
11.2.2 Mecanismos de atuação disponíveis aos advogados públicos.....	339
11.2.2.1 Dispensa da apresentação de defesa e autorização para reconhecimento da procedência do pedido.....	340
11.2.2.2 Autorização para desistência de ações propostas e/ou para renúncia do direito em que se funda o litígio.....	342
11.2.2.3 Dispensa da apresentação de recursos e autorização para desistência de recursos interpostos.....	345
11.2.2.4 Opção pela conciliação no processo.....	346
11.2.3 Imperiosidade da utilização pelos advogados públicos dos mecanismos que permitem a antecipação do desfecho de ações judiciais virtualmente perdidas.....	351
11.2.4 Necessidade de formalização das razões que justificam a dispensa da apresentação de defesas e recursos e a opção pela conciliação.....	355
11.2.5 A jurisprudência consolidada nos Tribunais brasileiros como padrão valorativo adequado a balizar a disposição pelos advogados públicos de direitos e interesses deduzidos em juízo pelo Poder Público.....	356
11.3 Importância da atividade de controle de juridicidade desenvolvida pela Advocacia Pública.....	364
CAPÍTULO 12	
FRONTEIRAS DA ATUAÇÃO DA ADVOCACIA PÚBLICA NA ORIENTAÇÃO E CONTROLE DO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO ADMINISTRATIVA.....	
	367
12.1 Condicionantes da representação de irregularidades a órgãos externos de fiscalização e controle.....	368
12.2 Particularidades da apreensão de irregularidades quando se tem em vista simples discordância de posicionamento jurídico entre integrantes da Administração Pública.....	371
12.3 Postura a ser adotada pelos procuradores no seu relacionamento com outros servidores e com autoridades administrativas.....	376
12.3.1 Sobre a necessidade de os procuradores investigarem a possibilidade da construção de alternativas viáveis à execução das políticas públicas formuladas pelos gestores.....	376
12.3.2 Sobre a imperiosidade de os procuradores conferirem tratamento leal e respeitoso aos demais integrantes da Administração Pública.....	379
CONCLUSÕES.....	381
REFERÊNCIAS.....	405