X ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI VALÊNCIA – ESPANHA

DIREITO CONSTITUCIONAL

FLAVIA PIVA ALMEIDA LEITE

JOSÉ RENATO GAZIERO CELLA

LUCAS GONÇALVES DA SILVA

DIEGO GONZÁLEZ CADENAS

Copyright © 2019 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito
Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte desta publicação denominada "capítulo de livro" poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba
Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch – UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Unifor – Ceará
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – Fumec – Minas Gerais
Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D598
Direito constitucional [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/2020
Coordenadores: Flavia Piva Almeida Leite; Lucas Gonçalves da Silva; José Renato Gaziero Cella – Florianópolis: CONPEDI, 2020 / Valência: Tirant lo blanch, 2020.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-007-7
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Crise do Estado Social

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Congressos Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. X Encontro Internacional do CONPEDI Valência – Espanha (10:2019 :Valência, Espanha).

CDU: 34

CONPEDI Sociedade Científica do Direito
Vniversitat de València
Facultat de Dret
tirant lo blanch

X ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI VALÊNCIA – ESPANHA

DIREITO CONSTITUCIONAL

Apresentação

O Grupo de Trabalho Direito Constitucional foi realizado durante o X Encontro Internacional do CONPEDI, realizado na Universidad de Valencia (Facultad de Derecho), na cidade de Valência – Espanha, nos dias 04 a 06 de setembro de 2019, elegeu como tema "CRISE DO ESTADO SOCIAL". Esta questão suscitou intensos debates desde o início, com a abertura do evento no Paraninfo de La Universidad de Valencia, e no decorrer do evento com a apresentação dos trabalhos previamente selecionados e painéis que na Universidade ocorreram.

Os trabalhos apresentados neste GT possibilitam uma acurada reflexão sobre tópicos contemporâneos e desafiadores do direito constitucional. Em linhas gerais, os textos reunidos traduzem discursos interdisciplinares maduros e profícuos. Os textos são ainda enriquecidos com investigações legais e doutrinárias da experiência jurídica estrangeira a possibilitar um intercâmbio essencial à busca de soluções para as imperfeições do nosso sistema jurídico.

As pesquisas perpassam temáticas clássicas que abordam desde o direito à busca da felicidade, questões alusivas aos direitos sociais do idoso na Constituição Federal de 1988, temas relacionados ao constitucionalismo, cidadania, impossibilidade da redução da idade na responsabilização penal, liberdade de imprensa, democracia representativa e o papel dos partidos políticos assim como enfoques emergentes que miram a interface entre o fenômeno jurídico e as novas tecnologias de comunicação e informação.

Os coordenadores convidam os juristas a conhecerem o teor integral dos artigos, com a certeza de profícua leitura, e encerram essa apresentação agradecendo a possibilidade de dirigir os debates entre pesquisadores altamente qualificados.

Prof. Dr. Diego Gonzáles - UV

Profa. Dra. Flavia Piva Almeida Leite – UNESP

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS

Prof. Dr. José Renato Gaziero Cella - IMED

A ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL E OS 30 ANOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

THE MUNICIPAL PUBLIC ADVOCACY AND THE 30 YEARS OF THE FEDERAL CONSTITUTION OF 1988.

Antonio Ricardo Surita dos Santos [1]

Resumo

A Constituição Federal de 1988 restabeleceu a ordem democrática e declarou a Advocacia Pública como Função Essencial à Justiça. O Supremo Tribunal Federal vem reiteradamente declarando que a atividade de consultoria e assessoramento jurídico da Administração Pública, bem como a sua representação judicial, é de competência exclusiva da Advocacia Pública de carreira. Apesar dos avanços obtidos nessas três últimas décadas, ainda há muito que fazer, desde a institucionalização da Advocacia Pública por milhares de Municípios, que ainda resistem em criar e estruturar seu corpo jurídico apenas com membros efetivos, até a real valorização dos Procuradores Municipais.

Palavras-chave: Advocacia pública municipal, Constituição federal de 1988, Obrigatoriedade, Função essencial à justiça, Estado democrático de direito

Abstract/Resumen/Résumé

The Federal Constitution of 1988 reinstated the democratic order and declared Public Advocacy as an Essential Function to Justice. The Federal Supreme Court has repeatedly stated that the activity of consulting and legal advice of the Public Administration, as well as its judicial representation, is the exclusive competence of the Public Advocacy. Despite the progress made in the last three decades, there is still much to do, from the institutionalization of Public Advocacy by thousands of Municipalities, who still resist to create and to structure their legal body with only effective members, to the real valorization of the Municipal Attorneys.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Municipal public advocacy, Federal constitution of 1988, Mandatory, Essential function to justice, Democratic state of law

---

[1] Doutorando em Filosofia do Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Mestre em Direitos Fundamentais pela Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP). Procurador do Município de São Paulo (PGM/SP).

INTRODUÇÃO

Em 2018, celebramos 30 anos da vigente Constituição da República Federativa do Brasil e do rompimento com o regime autocrático anterior.

Nesse contexto democrático, a Advocacia Pública foi considerada como "Função Essencial à Justiça", juntamente com o Ministério Público, a Advocacia e a Defensoria Pública.

A Constituição de 1988 atribuiu à Advocacia Pública as funções de consultoria, assessoramento jurídico e representação judicial e extrajudicial da Administração Pública.

A atribuição do status de "Função Essencial à Justiça" à Advocacia Pública decorreu não só da sua extrema importância para o bom funcionamento do Estado Democrático de Direito, para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, para a promoção do bem de todos e para a garantia da própria dignidade da pessoa humana, como também em razão da amplitude e da multidisciplinaridade da sua atuação jurídica, tanto na esfera administrativa quanto na esfera judicial.

A promulgação da Constituição de 1988 representou, desta forma, um marco no fortalecimento da Advocacia Pública e do próprio Estado Democrático de Direito. Não por acaso, das Procuradorias Municipais atualmente institucionalizadas, menos de 1% delas foram criadas antes da década de 1980, enquanto que 83% delas foram criadas a partir do ano 2000 (MENDONÇA; VIEIRA; PORTO, 2018, p. 35).

O presente artigo não tem como escopo revisitar a discussão existente na doutrina constitucionalista sobre a peculiaridade do Município como ente federativo e a questão do tradicional "federalismo de duplo grau", pois, como bem explica Uadi Lammego Bulos (2018, pp. 954 e 955):

> Do mesmo modo que não há corpo sem células, não existe Estado sem municipalidades, pois é impossível imaginar a existência de Nação, a existência de povo constituído, a existência de Estado, sem vida municipal. [...]
>
> Discordâncias à parte, o certo é que, pela Carta de Outubro, os Municípios participam da estrutura político-administrativa do Estado brasileiro, do mesmo modo que a União, Estados e Distrito Federal, encontrando-se protegidos pelo princípio da indissolubilidade do pacto federativo.

Não se pode ignorar que todos os Municípios, sem exceção, desempenham, em maior ou menor grau, atividades jurídicas relevantes para a sua comunidade e que todos eles devem respeitar a Constituição Federal. Também não se pode imaginar um Município - por menor que seja - que não desenvolva qualquer política pública e que não precise de consultoria e assessoramento jurídico para a sua correta concretização, com pleno respeito aos princípios e às regras constitucionais.

Apesar de a Constituição Federal de 1988 ter se referido, de forma expressa, somente à Advocacia-Geral da União e às Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal, não há qualquer dúvida de que seus dispositivos são aplicáveis à Advocacia Pública Municipal, seja através da interpretação sistemática, teleológica e concretizadora da Constituição Federal, seja através da incidência do princípio da simetria ou da reprodução obrigatória de normas centrais e vetoriais da Constituição Federal pelos entes federados, especialmente as normas relacionadas com a Segurança Jurídica e a Justiça.

Recentemente, no julgamento Recurso Extraordinário n. 663.696 e do Tema 510, cuja relatoria coube ao Ministro Luiz Fux, o Supremo Tribunal Federal espancou qualquer dúvida quanto à essencialidade da Advocacia Pública Municipal para a Justiça ao declarar que "A expressão 'Procuradores', contida na parte final do inciso XI do art. 37 da Constituição da República, compreende os Procuradores Municipais, uma vez que estes se inserem nas funções essenciais à Justiça [...]" (STF, 2019).

Claramente a Constituição Federal de 1988, ao restabelecer o Estado Democrático de Direito, optou por um modelo de Advocacia Pública de Estado, não de Governo, vinculada ao Estado e à lei, não aos políticos escolhidos para administrar temporariamente a coisa pública.

O Supremo Tribunal Federal já consolidou o entendimento de que a Advocacia Pública Municipal, efetiva e de carreira, também garante que as atividades jurídicas e judiciais da Administração não sofram solução de continuidade com a mudança do grupo político representado pelo Prefeito e seus dos Secretários e Assessores. Por isso, o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal é no sentido de que as atividades de consultoria jurídica e de exame e fiscalização da legalidade interna dos atos da Administração Pública são exclusivas dos Procuradores de carreira, efetivos (STF, 2009 e 2010).

Mesmo diante do entendimento adotado pelo STF (2019) no julgamento Recurso Extraordinário n. 663.696 e do Tema 510, é possível perceber que permanecem alguns entendimentos equivocados, defendendo a não obrigatoriedade da implantação da Advocacia Pública na esfera Municipal.

Hoje, mais de 3.000 municípios brasileiros não possuem sua própria Advocacia Pública de carreira, sendo que até 2010 três capitais - Macapá/AP, João Pessoa/PB e Boa Vista/RR - não possuíam Procurador de carreira (BITTAR; ARAUJO, 2018).

É possível perceber que a Advocacia Pública Municipal ainda não recebeu a merecida atenção e importância por grande parte dos municípios brasileiros, que resistem em institucionalizá-la.

Tal fato decorre de uma interpretação equivocada das funções atribuídas pela Constituição Federal de 1988 à Advocacia Pública Municipal, deturpando o conceito de autonomia dos entes municipais.

Além do entendimento consolidado pelo STF, a institucionalização da Advocacia Pública por todos os Municípios, sem exceção, vem obtendo fortíssima adesão dos Congressistas Federais, além do apoio de diversos entes como a Ordem dos Advogados do Brasil, a Associação Nacional dos Procuradores Municipais, a Frente Nacional dos Prefeitos, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (BITTAR; ARAUJO, 2018).

Há, inclusive, "Proposta de Súmula Vinculante n. 18" (STF, 2018), estabelecendo que as funções desempenhadas pela Advocacia Pública devam ser atribuídas exclusivamente aos seus integrantes efetivos.

Neste artigo, para fins meramente terminológicos, daremos preferência às nomenclaturas "Advocacia Pública" (quando nos referirmos à instituição) e "Procuradores", (quando nos referirmos aos seus membros), em que pese a existência das nomenclaturas similares "Procuradoria" e "Advogados Públicos", respectivamente. Os termos ora adotados procuram seguir o padrão adotado pela Constituição Federal de 1988, que declara a "Advocacia Pública" como Função Essencial à Justiça em seu Título IV, Capítulo IV, Seção II, bem como o padrão adotado nas Propostas de Emenda à Constituição ns. 153/2003 (Câmara dos Deputados) e 17/2012 (Senado Federal), que utilizam o termo "Procuradores" para os Estados e Municípios.

1 O FORTALECIMENTO DA ADVOCACIA PÚBLICA NA VIGENTE CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

A Constituição da República Federativa do Brasil, que em 2018 completou 30 anos de vigência, sendo responsável pela institucionalização da Advocacia Pública como instituição competente para a consultoria, o assessoramento jurídico e a representação judicial e extrajudicial da Administração Pública.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a Advocacia Pública, inclusive a Municipal, passou a ter um papel essencial e extremamente relevante nas atividades desenvolvidas pela Administração Pública.

De fato, a Constituição Federal de 1988 declarou a Advocacia Pública "Função Essencial à Justiça", juntamente com o Ministério Público, a Advocacia e a Defensoria

Pública, dedicando uma Seção para cada uma dessas quatro instituições (Capítulo IV, do Título IV).

Em relação à Advocacia Pública, merece destaque:

> Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.
>
> Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. *(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

A Constituição de 1988, rompendo com regime autocrático anterior, declarou a República Federativa do Brasil como Estado Democrático de Direito e estabeleceu a Dignidade da Pessoa Humana como um dos seus principais fundamentos (artigo 1°). Além disso, estabeleceu como objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais, a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (artigo 2°).

A qualificação da Advocacia Pública como "Função Essencial à Justiça" pela Constituição Federal de 1988 garantiu a existência de uma valiosíssima instituição dentro da Administração Pública, possibilitando o seu assessoramento jurídico, a sua representação judicial e o controle jurídico preventivo das atividades desenvolvidas e das políticas públicas escolhidas, tudo com respeito à Constituição Federal, às Constituições Estaduais, às Leis Orgânicas e ao ordenamento jurídico vigente.

Assim, a Constituição Federal atribuiu à Advocacia Pública competências exclusivas, tanto de natureza interna e extrajudicial (além da consultoria e assessoramento jurídico, o controle preventivo de constitucionalidade e de legalidade dos atos administrativos), quanto de natureza externa e judicial (representação judicial). Evidentemente, a competência de natureza externa da Advocacia Pública não se resume à representação judicial da Administração, mas também envolve, de forma regular, a relação do Poder Executivo com o Poder Legislativo (como, por exemplo, na apreciação da constitucionalidade de projetos de lei), com os Tribunais de Contas (pareceres e defesa da licitude de processos de contas, por exemplo) e com outros entes públicos, inclusive de outros níveis federativos (como análises prévias de convênios e consórcios).

Parece importante relembrar que parte das atuais funções que hoje são atribuídas à Advocacia Pública era do Ministério Público, como se pode perceber do artigo 126, parágrafo único da Constituição Federal de 1946[1] (BRASIL, 1946) e do artigo 138, parágrafo segundo, da Constituição Federal de 1967[2] (BRASIL, 1967).

Alexandre de Moraes (2017, p. 670) relembra esse fato:

> [a] Constituição Federal de 1988, já não era sem tempo, rompeu a tradição existente da representação judicial da União ser exercida pelo Ministério Público, transformando-o em defensor da sociedade e criando uma instituição diretamente ligada ao Poder Executivo para exercer esse importante mister.

O respeito da Administração Pública pelos princípios e regras constitucionais, como os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (artigo 37) passa necessariamente, em maior ou menor grau, pela atuação da Advocacia Pública.

Aliás, a violação aos princípios e regras constitucionais pode dar ensejo ao ajuizamento de ação popular (lei federal n. 4.717/65) ou de ação civil pública por ato de improbidade administrativa (leis federais ns. 8.429/92 e 7.347/85), em que a participação da Advocacia Pública na defesa do interesse público é essencial.

Não se pode esquecer de que o "Poder Judiciário tem legitimidade para impor ao administrador público a obrigação de implantar políticas públicas" (FERRARESI, 2009, pp. 19 e 20). Também nessa hipótese, a Advocacia Pública tem papel fundamental na defesa judicial das políticas públicas escolhidas democraticamente pelos Gestores Públicos.

As funções da Advocacia Pública são extremamente amplas e multidisciplinares, tanto na esfera administrativa, como a realização de licitações, a condução de processos administrativos disciplinares e o combate à improbidade e à corrupção, quanto na esfera judicial, como a execução da dívida ativa e a atuação em ações de improbidade.

A Advocacia Pública desempenha um papel essencial no controle do potencial "papel de vilão" que a Administração Pública pode assumir em relação às liberdades públicas e aos direitos fundamentais, como bem relembra Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2016, p. 101):

> 1. Os abusos do Executivo. Na vivência prática dos direitos fundamentais, é o Poder Executivo, ou melhor, o administrador público que tem o papel de vilão. E isto alcança a todos, dos mais altos — o chefe do Poder, os Ministros —, até os menos elevados na hierarquia, como o policial e outros agentes. De fato, são eles que encarnam esse Poder que prende, censura, confisca, nega matrícula na escola, ou ingresso no hospital, não raro conspurca o meio ambiente... ou seja, viola as liberdades públicas, não satisfaz os direitos sociais, não respeita os direitos de

[1] Art.126 [...] Parágrafo único - A União será representada em Juízo pelos Procuradores da República, podendo a lei cometer esse encargo, nas Comarcas do interior, ao Ministério Público local.

[2] Art. 138 [...] §2º - A União será representada em Juízo pelos Procuradores da República, podendo a lei cometer esse encargo, nas Comarcas do interior, ao Ministério Público local.

> solidariedade. Ora, o reconhecimento de que esses agentes do Estado pecam frequentemente contra os direitos do povo que aquele deve tutelar leva ao paradoxo de o próprio Estado contemporâneo organizar contra a atividade precípua de um dos seus Poderes todo um complexo sistema de proteção, para isso mobilizando outro Poder, ou pelo menos órgãos nisso especializados (afora todo um sistema preventivo destinado a evitar ilegalidades).

Não há dúvida de que com a promulgação da Constituição Federal de 1988 a Advocacia Pública se tornou imprescindível não só para a Administração Pública, como também para os cidadãos, como um verdadeiro instrumento de defesa de direitos fundamentais. A Advocacia Pública de carreira serve como o primeiro guardião dos direitos fundamentais dentro da Administração Pública, até mesmo contra determinadas escolhas políticas que desrespeitam princípios e regras constitucionais e a legislação vigente, ainda que tais escolhas políticas reflitam o desejo da maioria do momento.

De fato, a inexistência de uma Advocacia Pública de carreira, composta por membros efetivos, impossibilita o controle preventivo de determinados comandos políticos proferidos com violação de normas constitucionais ou legais, pois agentes públicos comissionados dificilmente poderão se opor a tais atos ilegais ou inconstitucionais, pois podem ser exonerados a qualquer momento pelo Chefe do Executivo, sem a necessidade de expor qualquer motivação.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2018, p. 37) bem distinguiu a “Advocacia de Estado” e da “Advocacia de Governo”:

> A Advocacia de Estado tanto quanto os demais ramos constitucionais das Funções Essenciais à Justiça serve à sociedade, pois zela, no desempenho de seus respectivos cometimentos fundamentais, a representação judicial e a consultoria, por suas mais importantes instituições - Estado e o Direito - em todas e em cada uma das múltiplas relações da Administração.
>
> Assim, enquanto governos e governantes são transitórios e refletem segmentos de maiorias, Estado e Advocacia de Estado são projeções institucionais permanentes de toda a sociedade, o que se reflete nas condições de suficiência e na própria natureza das respectivas investiduras constitucionais.

A Constituição Federal de 1988 sabiamente optou pela Advocacia de Estado, institucionalizando a Advocacia Pública - federal, estadual e municipal - como “Função Essencial à Justiça”, permitindo um maior controle das atividades desenvolvidas pela Administração Pública e garantindo o respeito pelo ordenamento jurídico vigente.

Todavia, como se demonstrará adiante, a Advocacia Pública Municipal ainda não recebeu a merecida atenção e importância por grande parte dos municípios brasileiros, que resistem em institucionalizá-la.

Como já destacado, até 2010, três capitais ainda continuavam sem qualquer Procurador de carreira: Macapá/AP, João Pessoa/PB e Boa Vista/RR (BITTAR; ARAUJO, 2018). Além disso, mais de 3.000 Municípios ainda não instituíram a sua Advocacia Pública (MENDONÇA; VIEIRA; PORTO, 2018).

Tal fato decorre de uma interpretação equivocada das funções atribuídas pela Constituição Federal à Advocacia Pública e das atividades desenvolvidas pelos Municípios, independentemente de seu tamanho.

Com a devida vênia, defender que alguns Municípios, pelo seu tamanho, deixem de ter sua própria Advocacia Pública de carreira é ignorar que todos eles, sem exceção, desempenham, em maior ou menor grau, atividades jurídicas relevantes para a sua comunidade e que todos eles devem respeitar a Constituição Federal.

Essa situação não mais merece guarida, pois o critério de tamanho ou de localização do Município jamais pode servir como fundamento para que a Constituição Federal seja descumprida.

2 PRINCIPAIS PROBLEMAS ENVOLVENDO A ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL

Como mencionado, apesar dos avanços obtidos nesses trinta anos de vigência da Constituição Federal de 1988, a Advocacia Pública Municipal ainda enfrenta diversos problemas para o seu fortalecimento e até mesmo para a sua institucionalização por todos os Municípios brasileiros.

O "1° Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil" (MENDONÇA; VIEIRA; PORTO, 2018) retratou diversos obstáculos para a consolidação da Advocacia Pública dos Municípios:

- *Praticamente 2/3 dos Municípios de todo o Brasil não tem Procurador concursado (p. 28);*

- *57% dos Municípios não preveem em suas respectivas Leis Orgânicas a Advocacia Pública Municipal, deixando de refletir o sentido da própria Constituição Federal e a desrespeitando a necessidade reprodução obrigatória das normas que estabelecem a Advocacia Pública como Função Essencial à Justiça e responsável pela atividade jurídica e judicial da Administração Pública (p. 37);*

- *3/4 dos Municípios não estabeleceram a Lei Orgânica da sua Procuradoria, mesmo tendo em seus quadros Procurador concursado (p. 36);*

- Dentre os Municípios que possuem ao menos um Procurador concursado, em quase 90% deles não há exigência de que seu Procurador-Geral seja da própria carreira (p. 50);

- Quase metade dos Municípios (46,6%) não distribuem honorários de sucumbência aos seus Procuradores (p. 64), mesmo diante da previsão expressa do artigo 85, §19 do vigente Código de Processo Civil (lei federal n. 13.105/15), dos artigos 21 e seguintes do Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB (lei federal n. 8.906/94) e do entendimento consolidado da OAB (2018) sobre a matéria;

- Menos de 10% dos Municípios incentivam o aprimoramento profissional de seus Procuradores, através de custeio parcial ou integral de cursos de pós-graduação (p. 60);

- Menos da metade (46,4%) dos Municípios preveem algum tipo de adicional salarial por pós-graduação ou titulação acadêmica de seus Procuradores (p. 60).

A atual situação da Advocacia Pública Municipal demonstra, sem sombra de dúvidas, que muitos Municípios ainda tem forte resistência na sua institucionalização, desrespeitam o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria e permanecem descumprindo importantíssimos valores constitucionais, de defesa da Justiça e própria Ordem Jurídica.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2018, pp. 43 a 45) critica a tentativa de diversos políticos de dificultar ao máximo a criação e a consolidação de uma Advocacia Pública de carreira e autônoma:

> Uma das conseqüências mais nefastas dessa postura perversa, mas não obstante tão encontradiça, é o fenômeno da captação das Procuradorias pelos Governos, o que logram, os que assim procedem, geralmente pela manutenção de regimes remuneratórios grotescos, o que, lhes é fácil, bastando-lhes desconsiderar o impacto acumulado dos resíduos inflacionários, para desse modo abrir uma imensa defasagem em relação às remunerações percebidas pelas demais carreiras jurídicas de Estado .
>
> Essa perversa captação da Advocacia de Estado, com o inconfessável propósito de exercer domínio sobre os seus membros e, com isso, poder, mais comodamente, impor-lhes exigências, vem, por isso, acompanhada de constantes e falsos acenos a melhorias, que, obviamente, são procrastinadas como um eficiente expediente para manter esta execrável pressão psicológica.
>
> Não é preciso mais insistir que estas práticas condenáveis, mas infelizmente tão disseminadas, conduzem a enormes distorções, sendo a mais grave delas, o estorvar quando não impedir a advocacia de Estado de exercer com dignidade e a eficiência, que a Carta Magna delas exige, a plenitude de seus deveres funcionais, notadamente o controle, por via judicial e extrajudicial, dos superiores interesses da ordem jurídica do Estado, postos à sua cura.
>
> A generalizada má vontade, bem como a problemática inaceitação crônica, por parte desses agentes políticos mal informados ou mal intencionados, da importância (quando não da ingente necessidade) dessa superlativa função de controle de juridicidade da Administração Pública, a cargo das instituições da Advocacia de Estado, não raras vezes afloram em atitudes autoritárias, desafiadoras, arrogantes e ameaçadoras, que ressurgem no Poder Executivo como um teimoso resquício de sombria herança absolutista que logrou sobreviver ao Estado liberal, manteve-se no Estado do Bem-estar social, floresceu no Estado Socialista, e tenta ainda sobreviver, como odioso anacronismo, no Estado Democrático de Direito.

> Realmente, essas atitudes, tantas vezes, não revelam mais que uma vocação autocrática e demagógica por parte de alguns políticos que as nutrem, como uma aberta expressão de recorrente cupido dominans, para os quais, o jactarem-se do "acato à lei" não é mais que um mero recurso de retórica e expediente de palanque.

A Advocacia Pública e seus integrantes enfrentam diversos problemas, das mais variadas naturezas, que precisam ser superados urgentemente.

É inaceitável que mais de 3.000 Municípios brasileiros ainda permaneçam sem instituir a sua Advocacia Pública, autônoma e de carreira.

3 A OBRIGATORIEDADE CONSTITUCIONAL DAS PROCURADORIAS MUNICIPAIS

Como já mencionado, apesar de a Constituição Federal de 1988 ter se referido, de forma expressa, somente à Advocacia-Geral da União e às Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal, no julgamento Recurso Extraordinário n. 663.696 (Tema 510), o Supremo Tribunal Federal declarou que “A expressão ‘Procuradores’, contida na parte final do inciso XI do art. 37 da Constituição da República, compreende os Procuradores Municipais, uma vez que estes se inserem nas funções essenciais à Justiça [...]” (STF, 2019).

Além disso, a Ministra Carmen Lúcia, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.549/GO (STF, 2007) explicou que o Princípio Constitucional da Simetria consiste na “obrigatoriedade de reprodução nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais das características dominantes no modelo federal”.

Por sua vez, Rodrigo Padilha (2014, item 3.6.3.3.2) destaca a obrigatoriedade da reprodução de princípios constitucionais extensíveis, com a observância do princípio da simetria, pelos entes federados regionais:

> ***Princípios constitucionais extensíveis*** – São normas que estruturam a federação, organizando o Estado. Por isso, devem obrigatoriamente ser repetidas nos textos estaduais, observada a simetria. Poderiam ser citados como exemplo os arts. 27, 28, 37, 58, § 3.º,115 75, 77, 93, V, 95, 96, 150 e 165 da CRFB/1988, dentre outros.
>
> As normas constantes neste princípio que preveem regras e princípios necessários para organizar o Estado-membro são conhecidas como normas de preordenação,116 v.g., arts. 27, 28, 37, 95. E a explicação é simples: elas foram criadas na Constituição da República antes de sua previsão na Constituição do Estado-membro, por isso preordena o ente federado.

A Constituição Federal de 1988, ao restabelecer o Estado Democrático de Direito, claramente optou por um modelo de Advocacia Pública autônoma, vinculada ao Estado e à lei, não aos políticos escolhidos para administrar temporariamente a coisa pública.

Tal aspecto merece destaque, pois entre o comando ilegal do gestor público e a ordem jurídica em vigor, o Procurador não deve se furtar em defender a Constituição e as leis vigentes, ainda que tal fato muitas vezes desagrade o próprio gestor. Parece claro que tal "desobediência" em prol da Constituição e da legislação vigente – lícita, portanto - somente pode ser exercida por Advogados efetivos, de carreira, pois dificilmente um agente comissionado conseguirá se opor ao gestor que o nomeou, visto que pode ser exonerado a qualquer momento, sem qualquer justificação.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.843, o Supremo Tribunal Federal destacou a prerrogativa institucional, exclusiva, da Advocacia de Estado quanto à representatividade judicial e ao desempenho da atividade de consultoria e de assessoramento jurídicos (STF, 2015):

> É inconstitucional o diploma normativo editado pelo Estado-membro, ainda que se trate de emenda à Constituição estadual, que outorgue a exercente de cargo em comissão ou de função de confiança, estranho aos quadros da Advocacia de Estado, o exercício, no âmbito do Poder Executivo local, de atribuições inerentes à representação judicial e ao desempenho da atividade de consultoria e de assessoramento jurídicos, pois tais encargos traduzem prerrogativa institucional outorgada, em caráter de exclusividade, aos Procuradores do Estado pela própria Constituição da República. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Magistério da doutrina. – A extrema relevância das funções constitucionalmente reservadas ao Procurador do Estado (e do Distrito Federal, também), notadamente no plano das atividades de consultoria jurídica e de exame e fiscalização da legalidade interna dos atos da Administração Estadual, impõe que tais atribuições sejam exercidas por agente público investido, em caráter efetivo, na forma estabelecida pelo art. 132 da Lei Fundamental da República, em ordem a que possa agir com independência e sem temor de ser exonerado "ad libitum" pelo Chefe do Poder Executivo local pelo fato de haver exercido, legitimamente e com inteira correção, os encargos irrenunciáveis inerentes às suas altas funções institucionais.

Nesse julgamento, ficam evidenciados diversos princípios, características e atributos da Advocacia Pública em geral, em relação às atividades de consultoria e assessoria jurídica e de representação da Administração Pública: caráter cogente e vinculante das normas que estabelecem a necessidade da sua institucionalização; exclusividade e intransferibilidade das competências jurídicas e judiciais; necessidade da atribuição de autonomia técnica e administrativa; e incompatibilidade do cargo demissível "ad nutum" com o desempenho do cargo de Procurador.

Em outros julgamentos, como nas ADIs ns. 2.682 e 4261, o Supremo Tribunal Federal (2009 e 2010) já havia se posicionado no sentido da necessidade de provimento efetivo dos Advogados Públicos, ou seja, da incompatibilidade dos cargos comissionados com as atividades de representação judicial e de assessoramento jurídico da Administração Pública.

Há que se observar que o artigo 37, V, da Constituição Federal expressamente restringiu o exercício dos cargos em comissão às funções de direção, chefia e assessoramento.

Por sua vez, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.679 (STF, 2003), declarou-se a inconstitucionalidade da criação de uma Procuradoria subordinada a órgão administrativo não essencialmente jurídico, separadamente da própria Procuradoria-Geral:

> 3. Criação de Procuradoria da Fazenda Estadual, subordinada à Secretaria da Fazenda do Estado e desvinculada à Procuradoria-Geral. 4. Alegação de ofensa aos artigos 132 da Constituição e 32, do ADCT. 5. Descentralização. Usurpação da competência funcional exclusiva da Procuradoria-Geral do Estado. 6. Ausência de previsão constitucional expressa para a descentralização funcional da Procuradoria-Geral do Estado. 7. Inaplicabilidade da hipótese prevista no artigo 69 do ADCT. Inexistência de órgãos distintos da Procuradoria estadual à data da promulgação da Constituição. 8. Ação julgada procedente.

Neste julgado, o Supremo Tribunal Federal revelou mais um direito institucional da Advocacia Pública: a sua indivisibilidade.

Parece claro que o efetivo controle preventivo de legalidade e constitucionalidade da Administração Pública Municipal é uma função que necessita, por sua própria natureza, ser desempenhada por Advogados Públicos concursados, de carreira.

Por onde quer que se observe, tendo a Constituição Federal de 1988 declarado a Advocacia Pública como "Função Essencial à Justiça", os Municípios poderiam deixar de instituir suas Procuradorias?

Evidente que não.

Importante reiterar que menos de 1% das atuais Procuradorias Municipais haviam sido institucionalizadas por lei antes da década de 1980, enquanto que 83% foram instituídas a partir do ano 2000 (MENDONÇA; VIEIRA; PORTO, 2018, p. 35).

É possível perceber que cada vez mais Municípios vêm percebendo a necessidade da institucionalização da sua própria Procuradoria, sólida e autônoma.

A Constituição Federal de 1988 revolucionou a sistemática e a estrutura jurídica e judicial da Administração Pública, permitindo o fortalecimento e consolidação da Advocacia Pública, inclusive dos municípios.

Segundo o IBGE (2018), no Brasil hoje existem 5.570 Municípios. Nesse cenário, parece impossível questionar a extrema relevância e o papel central da Advocacia Pública Municipal para a consultoria, o assessoramento jurídico e a representação judicial e extrajudicial desses milhares de entes federados.

Não se pode esquecer que grande parte desses 5.570 Municípios possuem suas próprias autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas, que

também devem ser assessoradas juridicamente e representadas judicialmente pela Advocacia Pública Municipal.

A Constituição Federal de 1988 não deixa qualquer margem de dúvida de que as suas regras e princípios são aplicáveis tanto à Administração direta, quanto à indireta:

> Art. 37. A **administração pública direta e indireta** de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (sem destaques no original - Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Desta forma, a garantia do pleno respeito à ordem jurídica vigente por milhares de entes federados passa, certamente, pelo fortalecimento da Advocacia Pública Municipal. Parece inaceitável que os milhares de entes municipais ainda permaneçam sem qualquer controle jurídico preventivo das suas atividades.

Repita-se: não se pode imaginar um Município, qualquer que seja seu tamanho ou localização, que não desenvolva qualquer política pública e que não precise de consultoria e assessoramento jurídico para a sua correta concretização.

Nesse sentido, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil chegou a declarar que todos os entes federativos necessitam de assistência jurídica e que somente através da institucionalização da Advocacia Pública Municipal de carreira, composta por membros efetivos, torna-se possível a escolha dos profissionais mais capacitados, a garantia da segurança jurídica e a efetiva proteção dos prefeitos de ações de improbidade (SENADO FEDERAL, 2018).

A Frente Nacional dos Prefeitos também declarou que o Município que não tiver orçamento minimamente suficiente para possuir uma Procuradoria própria dificilmente terá capacidade para contratar outros profissionais, como professores e médicos, o que exigiria uma readequação na gestão dos recursos públicos (BITTAR; ARAUJO, 2018).

Todavia, mesmo após três décadas da promulgação da Constituição Federal de 1988 e dos avanços já obtidos pela Advocacia Pública Municipal, ainda há um longo caminho a ser percorrido para que os Procuradores Municipais possam desempenhar efetivamente o seu papel constitucional: a consultoria, o assessoramento jurídico e a representação judicial e extrajudicial da Administração Pública Municipal.

O Congresso Nacional está na fase final de análise e aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 153/2003[3], que inclui expressamente a Advocacia Pública Municipal no artigo 132 da Constituição Federal[4].

---

[3] No Senado Federal, a PEC tramita sob o n. 17/2012.

Na Câmara dos Deputados, a PEC n. 153/2003 já obteve aprovação em dois turnos, obtendo 406 votos favoráveis e apenas 1 contra (VIEIRA, 2018). No Senado Federal, a PEC n. 17/2012 (PEC n. 153/2003 renumerado) foi aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça e está pronta para deliberação do Plenário (SENADO FEDERAL, 2018).

É fácil perceber que a institucionalização da Advocacia Pública por todos os Municípios, sem exceção, tem o apoio da maioria esmagadora dos Deputados Federais, além de diversos entes como a Ordem dos Advogados do Brasil, Associação Nacional dos Procuradores Municipais, a Frente Nacional dos Prefeitos, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil.

Além de tudo isso, Vieira (2018) destaca a recente decisão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro[5], que estabeleceu a obrigatoriedade de que todos os Municípios do Rio de Janeiro possuam Procuradores efetivos/concursados, concedendo o prazo de 180 dias para que os Municípios adotem as providências cabíveis para o cumprimento da decisão.

Vieira (2018) também ressalta o pioneirismo do Tribunal de Contas de Alagoas em exigir dos Municípios a existência de Procuradores de carreira[6].

Com a devida vênia, inexiste qualquer sustentação jurídica, política ou financeira para a não institucionalização da Advocacia Pública pelos Municípios.

Há, portanto, que se continuar avançando, através da política nacional (aprovação e promulgação da Emenda à Constituição, inserindo expressamente a Advocacia Pública Municipal no artigo 132 da Constituição Federal e acabando, de uma vez por todas, com as interpretações equivocadas sobre a obrigatoriedade da sua instituição pelos Municípios), da política local (a conscientização da obrigatoriedade da Advocacia Pública de carreira, que não deve ser observado como um obstáculo para a implementação das políticas públicas escolhidas, mas como garantia de que tais escolhas respeitam a Constituição e as leis), dos órgãos judiciais (o Supremo Tribunal Federal vem se posicionando pela necessidade da representação judicial ser feita através de Procuradores efetivos/concursados) e dos órgãos de controle em geral (decisões dos Tribunais de Contas e ações dos diversos órgãos do

---

[4] Redação final da PEC 153/2003: "**Art. 132.** Os Procuradores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, organizados em Carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica dos respectivos entes federados. **Parágrafo único**. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias."(NR)

[5] Processo 225.221-8/17.

[6] Instrução Normativa n. 003/2003

Ministério Público, exigindo maior eficiência e autonomia da instituição responsável pelas atividades jurídicas e judiciais da Municipalidade).

Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2018, p. 45) já destacava o longo caminho a ser percorrido pela Advocacia Pública:

> Assim, não importa se por ignorância, inércia, descaso ou malícia, o certo é que, no Brasil, em tema de Advocacia de Estado, há ainda um longo caminho a percorrer e substanciais atrasos a serem resgatados para o cumprimento cabal do que dispõe a Constituição sobre as funções essenciais à justiça, mas, particularmente, isto é ainda mais certo e preocupante no que toca à Advocacia de Estado.

A Advocacia Pública Municipal, efetiva e de carreira, também garante que as atividades jurídicas e judiciais da Administração não sofram solução de continuidade com a mudança do Prefeito e a saída dos Secretários e dos comissionados que eventualmente conduzam as atividades de assessoria e consultoria jurídica e de representação judicial. Por isso, o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal é no sentido de que as atividades de consultoria jurídica e de exame e fiscalização da legalidade interna dos atos da Administração Pública são exclusivas dos Procuradores de carreira, efetivos[7] (STF, 2015; STF, 2010; STF, 2009).

Aliás, sobre o princípio administrativo da continuidade do serviço público, Maria Sylvia Di Pietro (2018, p. 111) explica que por "esse princípio entende-se que o serviço público, sendo a forma pela qual o Estado desempenha funções essenciais ou necessárias à coletividade, não pode parar".

Realmente, não se pode admitir a interrupção de importantes políticas públicas e de atividades essenciais para o Estado, como o combate à corrupção e a realização de licitações, em razão de ocorrências políticas-eleitorais. Com a Advocacia Pública Municipal de carreira há garantia de que não haverá interrupção nas atividades jurídicas e judiciais a cada mudança política no comando da Administração.

A Advocacia Pública também é instituição essencial na correta aplicação de diversos outros princípios aplicáveis ao Direito Administrativo (PIETRO, 2018, pp. 93 a 124), como os da legalidade, da supremacia do interesse público, da impessoalidade, do controle/tutela, da autotela, da publicidade, da motivação, da moralidade, da razoabilidade e proporcionalidade, da eficiência, da segurança jurídica, da proteção à confiança e da boa-fé.

Além disso, nem sempre as decisões tomadas pela Administração Pública devem ser pautadas exclusivamente pela vontade da maioria, visto que existem diversos direitos da

[7] Referendo nos Embargos de Declaração na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.843, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.682 e Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.261.

minoria que devem ser respeitados. Assim, algumas vezes a vontade manifestada pelo comando da Administração Pública Municipal (emitida pelo Prefeito e pelos seus Secretários e que presumivelmente representa a vontade da maioria) não poderá ser atendida em razão de determinações constitucionais ou mesmo diante de direitos fundamentais, inclusive da minoria.

Tal papel contramajoritário não pode ser exercido por comissionados pela simples razão de que podem ser exonerados "ad nutum" pelo próprio Prefeito e seus Secretários, a qualquer momento e sem qualquer motivação.

É sempre importante destacar que o Estado Democrático de Direito não se limita apenas à vontade da maioria, visto que nossa Carta Magna, expressa ou implicitamente, garante a promoção dos direitos da maioria em diversas hipóteses, como meio de superação de níveis intoleráveis de exclusão social, política, econômica e cultural, como bem explicam Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2017 pp. 274 e 275)

Assim como agem os órgãos jurisdicionais, o Ministério Público e a Defensoria Pública, a Advocacia Pública em geral também precisa agir, em diversas situações, contra determinada vontade política para defender a Constituição Federal, o Ordenamento Jurídico vigente e as minorias protegidas pelo sistema.

É essencial que a Constituição Federal de 1988 optou pela Advocacia de Estado, não pelo modelo de Advocacia de Governo.

Evidentemente que a Advocacia Pública Municipal não deve ser observada como um obstáculo para a execução da vontade política: muito pelo contrário, pois é ela que garantirá que o desejo político e os comandos proferidos pelo Prefeito Municipal e seus Secretários estão em conformidade com a Constituição Federal e com o sistema normativo vigente.

Portanto, a Advocacia Pública é um valiosíssimo aliado dos Administradores Públicos na correta concretização das políticas públicas escolhidas.

Após 30 anos da promulgação da vigente Constituição Federal, é inquestionável a obrigatoriedade das Advocacias Públicas Municipais e a necessidade de que todos os Municípios brasileiros cumpram os princípios e normas constitucionais sobre o tema.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nessas três décadas de vigência da Constituição Federal, há muito que se comemorar, seja pelo restabelecimento do Estado Democrático de Direito, seja pela elevação da Advocacia Pública ao status de "Função Essencial à Justiça".

A Constituição Federal claramente acolheu o modelo de Advocacia de Estado, afastando a Advocacia de Governo, ou seja, o vínculo dos Procuradores Municipais não pode depender exclusivamente da vontade do gestor.

Seja através de interpretação sistemática, teleológica e concretizadora da Constituição Federal, seja através da incidência do princípio da simetria ou da reprodução obrigatória de normas centrais e vetoriais, é possível perceber que a Constituição Federal estabeleceu que a assessoria e a consultoria jurídica da Municipalidade, bem como a sua representação judicial, são de competência exclusiva da Advocacia Pública Municipal, composta por integrantes efetivos/concursados.

Nesses trinta anos de vigência da Constituição Federal, a Advocacia Pública Municipal obteve notáveis avanços, em que mais de 80% das atuais Procuradorias foram instituídas após a década de 1980.

Porém, assim como há motivos para comemoração, também há motivos para inquietação, pois a Advocacia Pública ainda vem enfrentando dificuldades para obter seu devido reconhecimento por milhares de Municípios, que injustificadamente resistem em cumprir os comandos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988.

O STF tem firme entendimento de que a competência da Advocacia Pública para desempenhar a consultoria e assessoria jurídica, a representação judicial e o controle de legalidade e constitucionalidade da Administração Pública é exclusiva e intransferível. Além disso, o STF também entende que as funções da Advocacia Pública são incompatíveis com cargos comissionados, havendo, inclusive, Proposta de Súmula Vinculante n. 18 estabelecendo que os Procuradores devem ser efetivos/concursados.

Desta forma, apesar da Advocacia Pública Municipal ter avançado nesses 30 anos de vigência da Constituição Federal, ainda há um longo caminho a ser percorrido para a necessária valorização institucional e a de seus membros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BITTAR, Rodrigo; ARAUJO, Newton. *Comissão especial aprova PEC que cria procuradorias municipais.* Disponível em <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/145730-COMISSAO-ESPECIAL-APROVA-PEC-QUE-CRIA-PROCURADORIAS-MUNICIPAIS.html>. Acesso em 04 de setembro de 2018.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. *Diário Oficial da União,* Brasília, 05 de outubro de 1988. p. 1.

_____. Constituição Federal de 1967. *Diário Oficial da União*, Brasília, 24 de janeiro de 1967. p.1

_____. Constituição Federal de 1946. *Diário Oficial da União,* Brasília, 19 de setembro de 1946. p. 1.

_____. Lei ordinária n. 12.016: Lei do Mandado de Segurança. *Diário Oficial da União*, Brasília, 10 de agosto de 2009. p. 2.

_____. Lei ordinária n. 8.429: Lei de Improbidade Administrativa. *Diário Oficial da União*, Brasília, 03 de junho de 1992. p. 6.993.

_____. Lei ordinária n. 7.347: Lei da Ação Civil Pública. *Diário Oficial da União*, Brasília, 25 de julho de 1985. p. 10.649.

_____. Lei ordinária n. 4.717: Lei da Ação Popular. *Diário Oficial,* 05 de julho de 1965.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional.* 11ª ed., rev. e atual. SP: Saraiva, 2018.

FERRARESI, Eurico. *Ação Popular, Ação Civil Pública e Mandado de Segurança Coletivo: Instrumentos Processuais Coletivos.* RJ: Forense, 2009.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos Humanos Fundamentais.* 15ª ed. SP: Saraiva, 2016.

IBGE. *Panorama do Brasil.* Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em 17 de agosto de 2018.

MENDONÇA, Clarice Correa de; VIEIRA, Raphael Diógenes Serafim; PORTO, Nathalia França Figueiredo. *1° Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil.* 2ª ed. BH: Fórum; Herkenhoff &Prates, 2018.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional.* 33ª ed. SP: Atlas, 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *A Advocacia de Estado Revisitada: Essencialidade ao Estado Democrático de Direito.* Disponível em <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/63400/advocacia_estado_revisitada_moreira.pdf >. Acesso em 10 de setembro de 2018.

OAB. *Proposição n. 49.0000.2012.010680-7*. Disponível em <http://www.oab.org.br/jurisprudencia/detementa/15145?title=49-0000-2012-010680-7&search=advogado%20p%C3%BAblico%20sucumb%C3%AAncia>. Acesso em 15 de agosto de 2018.

PADILHA, Rodrigo. *Direito Constitucional*. 3ª ed. rev. atual. e ampl. SP: Método, 2014.

PIETRO, Maria Sylvia di. *Direito Administrativo*. 31ª ed., rev. atual. e ampl. RJ: Forense, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 3ª ed., rev. e atual. SP: Saraiva, 2017.

SENADO FEDERAL. *Proposta de Emenda à Constituição n. 17, de 2012*. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/105021>. Acesso em 04 de setembro de 2018.

STF. *Recurso Extraordinário n. 663.696: Tema 510*. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4168352>. Acesso em 30 de abril de 2019.

_____. *Proposta de Súmula Vinculante n. 18*. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2667247>. Acesso em 15 de agosto de 2018.

_____. Referendo nos Embargos de Declaração na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.843. Rel. Min. Celso de Mello. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 18 de fevereiro de 2015.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.261. Rel. Min. Ayres Britto. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 19 de agosto de 2010.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.682. Rel. Min. Gilmar Mendes. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 18 de junho de 2009.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.549. Rel. Min. Carmen Lúcia. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, 30 de outubro de 2007.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.679. Rel. Min. Gilmar Mendes. *Diário da Justiça*, Brasília, 21 de novembro de 2003, p. 07.

VIEIRA, Raphael Diógenes Serafim. *TCE-RJ reconhece que municípios do RJ são obrigados a ter procuradorias*. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2018-set-04/raphael-serafim-municipios-rj-sao-obrigados-procuradorias>. Acesso em 04 de setembro de 2018.