

O EXERCÍCIO DA ADVOCACIA PÚBLICA NOS MUNICÍPIOS TOCANTINENSES: TERCEIRIZAÇÃO X SERVIDORES PÚBLICOS

Dênis Luciano Pereira Araújo¹

Lílian dos Santos Fontes Pereira Bracarense²

RESUMO

A presente pesquisa teve o objetivo identificar a praxe adotada pelos órgãos integrantes dos 139 (cento e trinta e nove) Poderes Executivos dos municípios tocantinenses quanto à execução das atividades inerentes à advocacia pública, se por meio de servidores públicos ou por terceirizados. De natureza descritiva, em uma abordagem qualitativa e quantitativa, analisou-se e sistematizou-se as despesas com as terceirizações dos serviços advocatícios executadas pelos órgãos integrantes dos Poderes Executivos dos municípios tocantinenses, referente ao exercício financeiro de 2021. A pesquisa demonstrou que a terceirização da atividade jurídica foi a regra nos órgãos integrantes dos Poderes Executivos municipais tocantinenses, concretizada por meio de inexigibilidade de licitação. Ainda, observou-se que não há uma correlação entre o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal dos municípios tocantinenses e a terceirização do serviço jurídico.

Palavras-chaves: Advocacia Pública. Servidores públicos. Terceirização. Poder Executivo.

ABSTRACT

The aim of this study was to identify the practice adopted by the 139 (one hundred and thirty-nine) Executive Branches of the municipalities of Tocantins regarding the execution of activities inherent to public advocacy, whether through civil servants or outsourced services. Descriptive in nature, with a qualitative and quantitative approach, we analyzed and systematized the costs of outsourcing legal services carried out by the bodies that make up the Executive Branches of the municipalities of Tocantins, for the 2021 financial year. The research showed that the outsourcing of legal services was the rule in the bodies that are part of the municipal executive branches in Tocantins, carried out by means of unenforceable tenders. It was also observed that there is no correlation between the Municipal Human Development Index of the municipalities of Tocantins and the outsourcing of legal services.

Key-words: Public Advocacy. Public servants. Outsourcing. Executive Branch.

¹ Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins (IFTO). E-mail: denis.araujo@iftto.edu.br

² Professora Adjunta do curso de Engenharia Civil e do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins. Doutora em Transportes pela Universidade de Brasília (Unb). E-mail: lilianfontes@mail.uft.edu.br

INTRODUÇÃO

Reza a Constituição Federal de 1988 (CF/88) que a Advocacia Pública é uma das funções essenciais à justiça.

Soma-se a isso a efetiva atuação da Advocacia Pública no dia a dia da função administrativa, atuando de forma a resguardar a Constituição Federal, especialmente na implantação e formulação das políticas públicas (SANTOS, 2021, p. 20).

Mesmo a Advocacia Pública sendo de relevante importância, o legislador constituinte deixou de incluir os entes municipais na seção constitucional que desenha as bases das procuradorias, as quais, dentre outras atribuições, são incumbidas da representação, judicial e extrajudicialmente, do exercício das atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, conforme fixam os arts. 131 e 132 da Carta Magna.

Não obstante essa omissão constitucional, em razão das bases do federalismo adotadas pela República Federativa do Brasil, o município, ente autônomo, pode criar e dispor de sua própria procuradoria, sem que isso fira a CF/88, segundo o Supremo Tribunal Federal (STF), conforme se extrai do Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.202.618/MS.

Mesmo o STF entendendo que a criação das procuradorias pelos municípios é uma faculdade, tem-se que a própria CF/88 fixa como regra o exercício das atividades públicas por servidores públicos investidos por meio de concurso público.

Nota-se, portanto, um possível choque entre os comandos estabelecidos pela CF/88, diante da interpretação do STF, sendo que, o exercício da faculdade de criar as procuradorias compromete a plenitude do princípio do concurso público.

O fato é que, independentemente da esfera de governo, todo Poder Executivo precisa e faz uso dos serviços, das atividades advocatícias.

Sabe-se que os agentes que exercem as atividades advocatícias na União, nos Estados e no Distrito Federal são servidores públicos concursados, em regra, cujas despesas com seus pagamentos pela prestação de tais serviços estão sujeitas aos limites impostos pela própria CF/88.

Nos municípios, tal raciocínio não pode ser acolhido como absoluto, diante da desobrigação destes em criar suas procuradorias, o que, se exercido de maneira ilimitada, tem o condão de sacrificar princípios constitucionais, como o do Concurso Público e o da Economicidade, diante da ocorrência da substituição de servidores públicos por terceirizados.

Neste contexto, o presente trabalho, de natureza descritiva, com uma abordagem qualitativa e quantitativa, teve como objetivo macro identificar a praxe adotada pelos órgãos que integrantes dos 139 (cento e trinta e nove) Poderes Executivos dos municípios tocantinos quanto à execução das atividades inerentes à advocacia pública, se por meio de servidores públicos ou por terceirizados, tendo como recorte as despesas executadas no exercício de 2021.

A pesquisa busca contribuir com o estudo da terceirização no âmbito da Administração Pública tocantinense, com o aprimoramento das ações estatais e chamar a atenção do Poder Público e da sociedade para um debate sobre o tema.

O trabalho está segmentado em cinco partes: introdução, na qual se apresenta uma contextualização da temática central da pesquisa; fundamentação teórica, apresenta a base legal, doutrinária e jurisprudencial; metodologia adotada na pesquisa, bem como as fontes pesquisas; resultados, discussões e análises; e, na parte final, são apresentadas as considerações finais sobre a pesquisa, assim como sugestões que possibilitam melhorias sobre o tema e propostas

de pesquisa a serem desenvolvidas a partir das experiências adquiridas com a execução do trabalho.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Advocacia Pública Municipal

Reconhecendo a importância da atividade advocatícia ao Estado Democrático de Direito, a CF/88 dedica uma sessão à Advocacia Pública, dentro do capítulo que trata “das funções essenciais à justiça”, fixando que:

CAPÍTULO IV DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA

(...)

Seção II

DA ADVOCACIA PÚBLICA

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.

§ 1º A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 2º O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

§ 3º Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

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.

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.

Ao tratar do tema, Silva (2002, p. 281) registrou que a “a Advocacia Pública é (...) um elemento essencial ao funcionamento do Estado Democrático de Direito”.

Do citado, nota-se que a Advocacia Pública é uma instituição permanente responsável pela representação, judicial e extrajudicial, exercendo atividades de consultoria, assessoramento jurídico e representação judicial do Poder Executivo, da União e dos Estados e Distrito Federal, atividades exercidas por meio das Procuradorias e/ou Advocacia-Geral da União, atuando “no apoio e no controle externo de juridicidade da governança pública do Estado” (Moreira Neto, 2016).

Não obstante a relevância das procuradorias, faz-se oportuno registrar que o texto constitucional, ao tratar da Advocacia Pública, não abarcou os entes municipais.

Diante dessa omissão constitucional, coube ao STF dirimir inúmeros conflitos quanto à obrigatoriedade de os municípios seguirem as disposições dos arts. 131 e 132 da CF/88, sendo, atualmente, pacificado o entendimento de que tais regras, não sendo de reprodução obrigatória, não se aplicam aos entes municipais. Veja-se³:

³ No mesmo sentido: AG. REG. no Recurso Extraordinário 893.694/SE; AG. REG. nos EMB. DECL. no Recurso Extraordinário 1.064.618/SP; Recurso Extraordinário 1.117.576/SP; Recurso Extraordinário 1.157.047/SP; AG. REG. no Recurso Extraordinário 1.157.047/SP.

AG. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.156.016 SÃO PAULO

RELATOR: MIN. LUIZ FUX

AGTE.(S): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

AGDO.(A/S): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TATUÍ

ADV.(A/S): DANIEL GOMES BELANGA

AGDO.(A/S): PREFEITO MUNICIPAL DE TATUÍ

ADV.(A/S): GUILHERME ABRAHAM DE CAMARGO JUBRAM

AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL.

AUSÊNCIA DE PREVISÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INEXISTÊNCIA DE NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA.

PRECEDENTES. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. RESTRIÇÃO AO PODER DE AUTO-ORGANIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS. INVIABILIDADE. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

AG. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.205.434/SP

RELATOR: MIN. EDSON FACHIN AGTE.(S): PROCURADOR-GERAL DE

JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-

GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO AGDO.(A/S):

PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CABREÚVA ADV.(A/S):

JEFFERSON BARADEL AGDO.(A/S): PREFEITO MUNICIPAL DE CABREÚVA

PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE CABREÚVA

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CRIAÇÃO DE

ÓRGÃO DE ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL. INEXISTÊNCIA DE

OBRIGATORIEDADE. PRECEDENTES. TEMA 10 DA SISTEMÁTICA DA

REPERCUSSÃO GERAL. INAPLICABILIDADE. DESPROVIMENTO.

1. **É pacífica a jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal, no sentido de que não existe obrigatoriedade de criação, pelos municípios, de órgãos de Advocacia Pública.** Precedentes. (Destaque do autor)

2. Agravo regimental a que se nega provimento.

Dessa forma, resta claro que, na linha seguida pelo STF, dissociada de outros julgados, as atividades de representação, judicial e extrajudicial, de consultoria, assessoramento jurídico e representação judicial do Poder Executivo municipal, podem ser atribuídas, por exemplo, a pessoas estranhas da administração, por meio de terceirizações.

Nessa esteira, Bacco (2021, p. 5) defende que a “Suprema Corte declarou que os serviços jurídicos do município não precisam ser executados por servidores públicos, logo, é lícito concluir que eles podem ser totalmente terceirizados”.

Mesmo diante da desobrigação mencionada acima, considerando a autonomia de que dispõem os entes federados para se auto-organizar (decorrente do princípio do federalismo, art. 1º da CF/88), a constituição não veda que os municípios possam criar suas procuradorias, mas tão somente não os obriga.

Esse raciocínio vai ao encontro do entendimento do STF (BRASIL, 2019), veja-se:

a criação de cargos, funções ou empregos públicos da administração direta ou indireta e a realização de concurso para preenchimento de referidas vagas depende de iniciativa do Poder Executivo, restrita ao exercício do poder discricionário do Chefe do Executivo, não podendo o Judiciário se sobrepor àquele, sob pena de afronta aos princípios da separação dos poderes (STF. Recurso Extraordinário com Agravo 1.202.618/MS. Ministro Marco Aurélio de Mello).

Logo, usando da sua independência, autonomia e, no caso, a discricionariedade, podem os municípios instituírem procuradorias, sem embargos.

Ressalta-se que, em diversas oportunidades, o STF reconheceu que os procuradores municipais exercem atividades caracterizadas como função essencial à justiça, veja-se, p.e.:

“DIREITO ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. CONTROVÉRSIA DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL ACERCA DO TETO APLICÁVEL AOS PROCURADORES DO MUNICÍPIO. SUBSÍDIO DO DESEMBARGADOR DE TRIBUNAL DE JUSTIÇA, E NÃO DO PREFEITO. FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.

1. Os procuradores municipais integram a categoria da Advocacia Pública inserida pela Constituição da República dentre as cognominadas funções essenciais à Justiça, na medida em que também atuam para a preservação dos direitos fundamentais e do Estado de Direito. (Destaquei).

[...]

4. A hermenêutica que exclua da categoria “Procuradores” - prevista no art. 37, XI, parte final, da CRFB/88 – os defensores dos Municípios é inconstitucional, haja vista que *ubi lex non distinguit, nec interpret distingere debet*. (destaquei).

5. O termo “Procuradores”, na axiologia desta Corte, compreende os procuradores autárquicos, além dos procuradores da Administração Direta, o que conduz que a mesma ratio legítima, por seu turno, a compreensão de que os procuradores municipais, também, estão abrangidos pela referida locução. Precedentes de ambas as Turmas desta Corte: RE 562.238 AgR, Rel. Min. Teori Zavascki, Segunda Turma, DJe 17.04.2013; RE 558.258, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJe 18.03.2011.

[...] (RE 663696, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno DJe 22.08.2019)

Oportuno mencionar que, nesse julgado, o Min. Luiz Fux, relator do processo, registrou que “[...] nos Municípios em que existem Procuradorias organizadas, os advogados públicos municipais desempenham idênticas atribuições às de seus congêneres no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal”, e:

Em vista disso, sendo tais atividades identificadas pela Constituição como funções essenciais à Justiça, é imperativo que todas as disposições pertinentes à Advocacia Pública sejam aplicadas às Procuradorias Municipais, sob pena de se incorrer em grave violação à organicidade da Carta Maior.

Nesse mesmo diapasão, o Min. Gilmar Mendes, relator do Recurso Extraordinário com Agravo 1.311.066/SP (BRASIL, 2021), consignou que:

[...] a carreira da advocacia pública municipal se enquadra, para todos os fins, na categoria da advocacia pública, equiparando-se às procuradorias estaduais e federais no que se refere à prerrogativas da classe, o que no presente caso restam consubstanciadas na garantia de que a avaliação de desempenho seja realizada por órgão próprio, formada por integrantes da própria carreira, na forma do art. 132 do texto constitucional.

Ressalta-se que, desde 2012, tramitara no Senado Federal a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 17, de autoria do então Deputado Federal Maurício Rands, a qual:

Altera a redação do art. 132 da Constituição Federal para estender aos Municípios a obrigatoriedade de organizar carreira de procurador (para fins de representação judicial e assessoria jurídica), com ingresso por concurso público com a participação da OAB em todas as suas fases, garantida a estabilidade dos procuradores após 3 anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho. (BRASIL, 2012)

A citada PEC fora arquivada, em 21/12/2022, em razão do final da legislatura.

Diante dessa morosidade do Congresso Nacional em deliberar sobre a PEC e corrigir uma omissão constitucional, a interpretação dada pelo STF, guardião da Constituição (art. 102 da CF/88), terá validade para todos os fins, inclusive para permitir que atividades tão importantes para a Administração Pública Municipal e essenciais à justiça sejam entregues a pessoas estranhas ao serviço público, por meio de terceirização.

O entendimento do STF de que os entes municipais não são obrigados de criar procuradoria, pode inviabilizar a criação por parte daqueles que não a tem, diante da

discricionariedade do Chefe do Poder Executivo de simplesmente optar por terceirizar as atividades e contratar quem ele bem quiser, inclusive por meio de inexigibilidade de licitação.

Se não bastasse essa possibilidade de terceirização – algo ruim para a Administração Pública, por romper com alguns princípios, especialmente o da simetria de interpretações entre os entes federados (VIEIRA, 2017, p. 174) e o do concurso público, mas excelente para o Chefe do Poder Executivo Municipal, pois permite que este coloque quem ele bem entender para desempenhar tais atividades – de acordo com o 1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil (MENDONÇA; PORTO; VIEIRA, 2017), é corriqueiro o exercício das atividades inerentes à Advocacia Pública Municipal por servidores ocupantes de cargo em comissão, também de livre escolha pelo Chefe do Poder Executivo.

Registra-se que a Egrégia Corte Federal não admite para os entes públicos estaduais, salvo exceções, o exercício de atividades de assessoria sequer por servidores ocupantes exclusivamente de cargo em comissão, veja-se:

A alteração promovida pelo art. 1º da Lei Complementar do Estado de Minas Gerais 114/2010 ao art. 3º, § 4º, da Lei Complementar 81/2004, **retira o caráter privativo das competências de Procuradores do Estado junto às assessorias jurídicas da Administração Direta e Procuradorias das autarquias e fundações estaduais, violando a determinação do art. 132 da Constituição da República**, conforme precedentes desta Corte. (ADI 5.541, rel. min. Edson Fachin, j. 27-9-2019, P, DJE de 15-10-2019) (Destaque-se)

A atividade de assessoramento jurídico do Poder Executivo dos Estados é de ser exercida por procuradores organizados em carreira, cujo ingresso depende de concurso público de provas e títulos, com a participação da OAB em todas as suas fases, nos termos do art. 132 da CF. Preceito que se destina à configuração da necessária qualificação técnica e independência funcional desses especiais agentes públicos. **É inconstitucional norma estadual que autoriza a ocupante de cargo em comissão o desempenho das atribuições de assessoramento jurídico, no âmbito do Poder Executivo. Precedentes.** (ADI 4.261, rel. min. Ayres Britto, j. 2-8-2010, P, DJE de 20-8-2010)] = ADI 4.843 MC-ED-REF, rel. min. Celso de Mello, j. 11-12-2014, P, DJE de 19-2-2015 (Destaque-se)

O fato é que o exercício das atividades da Advocacia Pública Municipal por terceirizados ou por cargo em comissão oferece riscos, diante da real possibilidade de perda da independência funcional, autonomia técnica e inviolabilidade, garantias indispensáveis e inafastáveis (BARRETA; SEMER, 2014, p.39) ao exercício dessa venerada função essencial à justiça.

Oportuno ressaltar que a Advocacia Pública carrega em sua essência a tarefa de defender os interesses do Estado, e não do governante, do Chefe do Poder Executivo (MADEIRA, 2011).

Destarte, observa-se que a Advocacia Pública tem um papel de suma importância no Estado Democrático de Direito, por exercer função essencial à justiça, atuando na defesa do Estado.

METODOLOGIA

Em uma abordagem mista (quali-quantitativa), o presente trabalho baseou-se em pesquisa documental (fontes primária e secundária), com o fim obter informações (SÁ-SILVA, ALMEIDA e GUINDANI, 2009, p. 4) que pudessem contribuir com o atingimento do objetivo delineado.

Para tanto, definiu-se a seguinte metodologia:

- a) Coleta de dados:

Os dados necessários à elaboração da pesquisa, todos de natureza pública, foram coletados na internet, diretamente nos Portais da Transparência mantidos pelas Prefeituras dos 139 (cento e trinta e nove) municípios, em conformidade com transparência pública que deve revestir a atividades estatal, por força da Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação e Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Ainda, de maneira complementar ou não, foram coletados dados no Portal do Cidadão⁴, no Sistema Integrado de Controle e Auditoria Pública – SICAP, módulo licitações, contratos e obras⁵ (LCO), ambos mantidos pelo TCE/TO. Dessas bases de dados, foram coletados:

- i. dados sobre a folha de pagamento dos servidores públicos nomeados para desempenhar atividades jurídicas (pelos descritores: “procurador”, “assessor jurídico”, “advogado”, “analista jurídico”), obtidos nos Portais da Transparência, na aba (guia) “servidores”, ou termo do gênero. Esses dados geraram informações sobre o vínculo (efetivo ou comissionado);
 - ii. os dados referentes aos contratos, ato de contratação direta e pareceres emitidos pelos órgãos para a prestação de serviços advocatícios foram obtidos no Portal da Transparência das prefeituras, nas abas (guias) “contratos” ou “licitações”, dependendo da forma de divulgação do ente consultado, e no SICAP-LCO, os quais serviram de base para o atingimento dos objetivos geral, os quais possibilitaram caracterização de eventuais terceirações dos serviços jurídicos.
- b) cálculos e análises realizados

Com o fito de contribuir na formulação de uma resposta ao problema da pesquisa, foram realizados os seguintes cálculos e análises, apresentados segundo os objetivos:

- i. por meio da observação, através dos dados da folha de pagamento, dos contratos e do empenho da despesa, classificou-se os municípios em terceirizantes e não terceirizantes da prestação de serviços advocatícios, gerando percentuais para cada grupo e mostrando se os serviços foram prestados exclusivamente por servidores públicos ou terceirizados, bem como a existência da atuação simultânea de ambos;
- ii. posteriormente, dos contratos e atos de contratação direta (decreto, em geral), verificou-se a modalidade licitatória adota para concretizar a terceirização, da qual o contrato derivava e teceu-se análises sobre a forma adotada, segundo a jurisprudência do TCE/TO e do Poder Judiciário.

Durante a pesquisa foram enfrentadas as seguintes limitações:

- a) registro errôneo na execução da despesa, caracterizado pelo uso indevido do elemento de despesa, tais como a não utilização do elemento de despesa 92, para registrar os serviços realizados em anos anteriores, mas reconhecidos e pagos no ano de 2021, em descompasso com o art. 37 da Lei nº 4.320/64, e a não adoção do elemento de despesa 34 para registro das despesas com as terceirizações dos serviços de natureza permanente da administração pública, em desacordo com o art. 18, §1º da LRF;
- b) cadastro de cargos no portal da transparência (advogados, procuradores, etc.), na guia de servidores, sendo que em alguns municípios sequer havia tais cargos na estrutura administração.

⁴ <https://portaldocidadao.tce.to.gov.br/>

⁵ <https://www.tceto.tc.br/sistemas/sicap-lco>

RESULTADOS E DISCUSSÕES

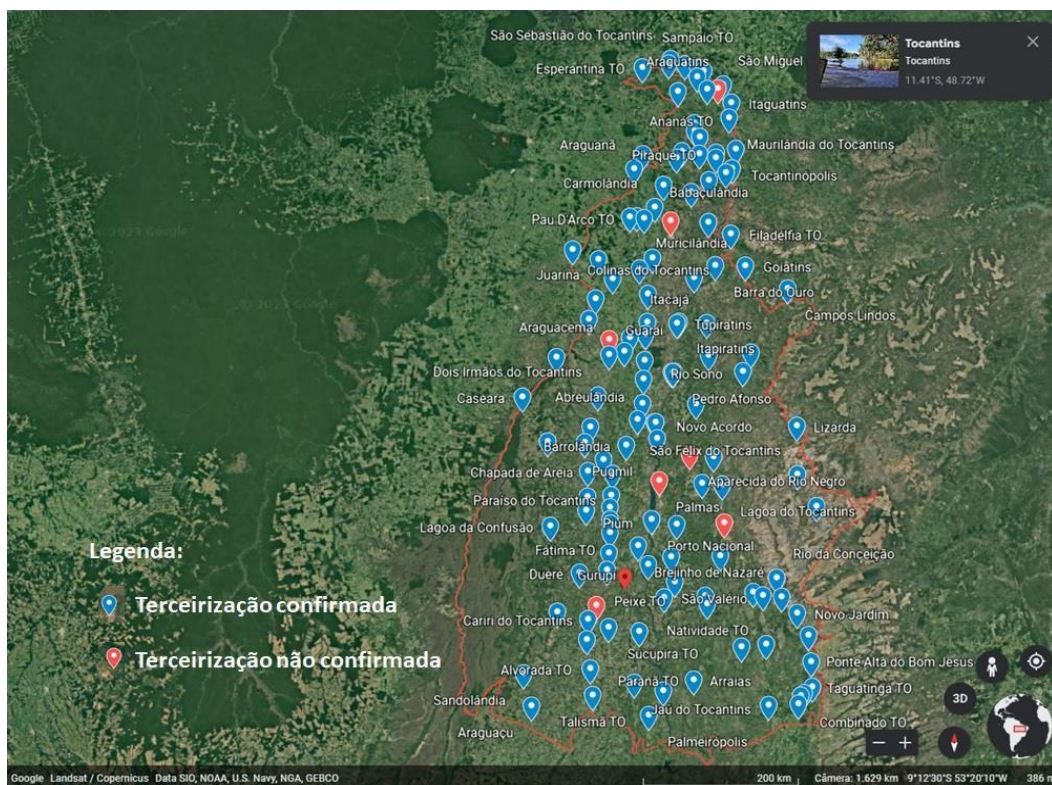
Exercício da Advocacia Pública nos Municípios Tocantinenses

Com o fito de mostrar a praxe adotada pelos órgãos integrantes do Poder Executivo municipal para a execução de tão nobre função essencial à justiça que é a advocacia pública e identificar os municípios que terceirizaram a atividades jurídicas, realizou uma análise do vínculo jurídico existente entre o executante da atividade jurídica e os órgãos contratantes, de forma a evidenciar se foram prestados por servidores e/ou terceirizados.

Segundo os dados disponíveis nos Portais da Transparência das prefeituras tocantinenses, no exercício de 2021, constatou-se que, do total de 139 municípios, em 95% ocorreram a terceirização de atividades inerentes à advocacia, por parte das prefeituras e/ou órgãos integrantes do Poder Executivo.

Conforme apresentado na figura abaixo, observou-se que 132 municípios terceirizaram atividades advocatícias (identificados pelo marcador azul, na figura abaixo) e em sete⁶ (5% da população observada), não foram localizados registros de despesas com terceirizados (identificados pelo marcador vermelho), cujo histórico fosse a realização de atividades inerentes à advocacia pública, para as unidades gestoras das prefeituras e órgãos vinculados ao Poder Executivo municipal.

Figura 1 - Distribuição da terceirização no Estado do Tocantins



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados e Google Maps.

Nos municípios em que a terceirização não foi confirmada, segundo os dados da folha de pagamento, disponíveis nos portais da transparência, verificou-se que as atividades jurídicas foram atribuídas a servidores públicos, efetivos e/ou comissionados, diante do registro de pagamentos para os cargos delimitados pelos descritores aplicados, no exercício de referência.

⁶ Aparecida do Rio Negro, Araguaína, Gurupi, Palmas, Pequizeiro, Ponte Alta do Tocantins e Sítio Novo.

Entretanto, os dados coletados não permitem afirmar categoricamente que em tais municípios não ocorreu a terceirização de alguma atividade inerente à advocacia pública, pois não se pode descartar o risco da ocorrência de omissões (intencionais ou não) no registro das despesas, principalmente no nome do credor (ou fornecedor, ou prestador de serviços), como a não indicação da expressão “advocacia”⁷, e no histórico, diante da constatação do uso de termos genéricos por órgãos municipais, como, por exemplo, “serviços técnicos especializados em assessoria e consultoria em licitações, compreendendo a administração direta (prefeitura) e os fundos”⁸.

Dos 132 municípios que terceirizaram atividades advocatícias, observou-se que em 106 (cento e seis) deles o exercício se deu exclusivamente pelos terceirizados (pessoas físicas ou jurídicas).

Nos outros 26⁹ (vinte e seis), as atividades relacionadas à advocacia, em tese, foram atribuídas tanto aos terceirizados como aos servidores públicos, efetivos, comissionados ou contratos temporários. Nesse grupo, destacaram-se os municípios de Paraíso do Tocantins – que, ao mesmo tempo que mantinha 4 (quatro) analistas jurídicos, sendo 1 (um) efetivo e 3 (três) contratados, contratou 3 (três) escritórios advocatícios – e Cariri do Tocantins, que manteve 3 (três) bancas, mesmo possuindo 2 (dois) assessores jurídicos, sendo 1 (um) efetivo e 1 (um) exclusivamente comissionado.

Da população, observou-se que em 33 municípios (23,75%) existiam servidores públicos ocupando cargos relacionados à advocacia pública, sendo que em 13 deles (9,35% dos municípios) havia servidores efetivos.

Ainda, o resultado ora apresentado pode ser afetado pela existência de despesas cujos objetos foram atividades inerentes à advocacia (emissão de pareceres jurídicos, ou defesa judicial ou administrativa, assessoria e consultoria jurídica, dentre outras), mas que tiveram como prestador de serviço uma empresa que a razão social e o registro destoam do padrão estabelecido pelo art. 16 do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)¹⁰.

Ressalta-se que, mesmo o TCE/TO recomendando que seus jurisdicionados adequassem suas leis de maneira a contemplar “os cargos que tratam de atividade de caráter permanente e de funções típicas da administração Pública, necessários para o bom desenvolvimento dos serviços públicos, entre eles: os concernentes a serviços de [...], assessoria jurídica” (TOCANTINS, 2021), conforme estabeleceu o Parecer Prévio N° 19/2021, proferido pela Segunda Câmara, observou-se que o percentual de terceirizações é elevado no âmbito do Poder Executivo municipal do Estado do Tocantins.

Esse resultado converge com as conclusões de Vieira (2018) e Mendonça, Porto e Vieira (2017), no que tange ao baixo percentual de advogados/procuradores municipais efetivos (9,35%) e de que as atividades relacionadas à Advocacia Pública são exercidas por servidores de cargo em comissão (VIEIRA, 2018) ou por escritórios de advocacia privada, em 95% da população estudada.

No Estado do Tocantins, constatou-se que o percentual de municípios que não possuem servidores efetivos exercendo atividades inerentes à advocacia pública foi de 90,65%, número

⁷ Exigida nas sociedades individuais, segundo o art. 16, §4º, do Estatuto da OAB.

⁸ Histórico inserido na despesa referente à contratação de uma firma advocatícia realizada pela Prefeitura de Araguaçu.

⁹ Aguiarnópolis, Alvorada, Ananás, Araguaçu, Araguatins, Bandeirantes do Tocantins, Barrolândia, Brejinho de Nazaré, Campos Lindos, Cariri do Tocantins, Carrasco Bonito, Caseara, Colinas do Tocantins, Cristalândia, Crixás do Tocantins, Dueré, Filadélfia, Maurilândia do Tocantins, Miracema do Tocantins, Paraíso do Tocantins, Piraquê, Porto Nacional, Presidente Kennedy, Sandolândia, Silvanópolis e Talismã.

¹⁰ Despesas executadas pelas Prefeituras de Filadélfia e Palmeirante, no ano de referência

superior ao diagnosticado por Mendonça, Porto e Vieira (2017) – na Região Norte, 84,2% dos municípios não possuem procuradores concursados.

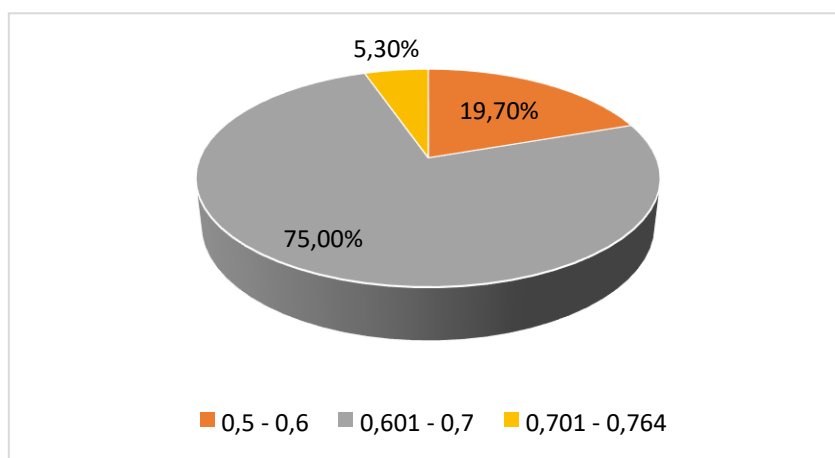
Destarte, mostrou-se assim que a terceirização da atividade jurídica é a regra nos municípios tocantinoses, sendo adotada por 132 (cento e trinta e dois) municípios tocantinoses.

Correlação Terceirização x IDHM nos municípios tocantinoses

Imperioso consignar que os municípios não terceirizantes possuíam IDHM (IBGE, 2010) entre 0,604 a 0,788, sendo que três deles, Palmas, Araguaína e Gurupi, possuem os maiores índices do Estados.

Dos terceirizantes, 26 (19,70%) municípios possuem IDHM variando entre 0,5 a 0,6, 99(75%) entre 0,601 a 0,7 e 7 (5,30%) entre 0,701 a 0,764, conforme demonstrado no gráfico abaixo.

Gráfico 1 - Faixa de IDHM dos municípios terceirizantes



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados do IBGE.

Os dados não indicam que há uma correlação entre o IDHM dos municípios tocantinoses e a terceirização do serviço jurídico, considerando que em todas as faixas traçadas constatou-se a ocorrência.

Logo, não se pode afirmar que os municípios com servidores (especialmente efetivos) tendem a ter um IDHM superior aos que não terceirizaram, nas linhas da conclusão de Mendonça, Porto e Vieira (2017).

Corroborando esse entendimento, de maneira comparativa, por exemplo, observou-se que a Prefeitura de Sítio Novo (IDHM 0,604), mesmo não terceirizando, possuía um IDHM inferior a outros municípios que terceirizaram os serviços advocatícios, como Divinópolis (0,683) e Arapoema (0,68).

Forma adotada para concretizar a terceirização

Segundo os portais da transparência dos municípios terceirizantes, constatou-se que 100% dos gestores concretizaram a terceirização das atividades advocatícias por meio da

contratação direta¹¹, mais especificamente por inexigibilidade de licitação, com supedâneo no inciso II do art. 25¹² da Lei nº 8.666/93.

Nota-se que, mesmo o inciso XXI, do art. 37, da CF/88 fixando que a regra para a Administração Pública seja contratar por meio de licitação, verificou-se que os municípios tocaninenses optaram por usar a exceção, a contratação direta, na qual prevalece a discricionariedade do administrador público em escolher a pessoa (física ou jurídica) que prestará os serviços advocatícios do Poder Executivo municipal.

Conforme visualizado nos atos de inexigibilidade (um decreto, em regra) e pareceres jurídicos que sustentaram as contratações, disponíveis no Sistema Integrado de Controle e Auditoria Pública – SICAP, Licitações, contratos e Obras – LCO¹³ - Módulo Público, verificou-se que os agentes públicos contratantes e os pareceristas classificaram o objeto da licitação como serviços singulares.

Sobre a singularidade, oportuno mencionar que, em 2020, a Lei nº 8.906/94 –Estatuto da Advocacia e da OAB – sofreu uma alteração e passou a considerar os serviços profissionais de advogados como sendo de natureza técnica e singular, *in verbis*:

Art. 3º-A. Os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei.

Parágrafo único. Considera-se notória especialização o profissional ou a sociedade de advogados cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Antes mesmo da alteração da citada lei, a OAB (2012) já possuía orientações sumuladas sobre a contratação de advogados pela Administração Pública por meio de inexigibilidade, veja-se:

SÚMULA N. 04/2012/COP

O CONSELHO PLENO DO CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, no uso das atribuições que lhe são conferidas nos arts. 75, parágrafo único, e 86 do Regulamento Geral da Lei nº 8.906/94, considerando o julgamento da Proposição n. 49.0000.2012.003933-6/COP, decidiu, na Sessão Ordinária realizada no dia 17 de setembro de 2012, editar a Súmula n. 04/2012/COP, com o seguinte enunciado: “ADVOGADO. CONTRATAÇÃO. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. Atendidos os requisitos do inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93, é inexigível procedimento licitatório para contratação de serviços advocatícios pela Administração Pública, dada a singularidade da atividade, a notória especialização e a inviabilização objetiva de competição, sendo inaplicável à espécie o disposto no art. 89 (*in totum*) do referido diploma legal.”.

Não obstante a alteração do Estatuto da Ordem, há quem sustente, a exemplo da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP, que a inclusão do citado dispositivo teve como objetivo legitimar a contratação por meio da inexigibilidade de licitação prevista no art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93, o que apresentaria uma inconstitucionalidade

¹¹ Para o TCU, a “contratação direta é aquela realizada sem licitação, em situações excepcionais, expressamente previstas em lei” (2010, p. 633).

¹² Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

[...]

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

[...]

¹³ Disponível em: https://app.tce.to.gov.br/lo_publico/

na Lei nº 14.039/2020, que promoveu a alteração (BRASIL, 2020), o que sustentou a propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 6.569¹⁴.

Cavalcante (2020), por sua vez, defende que a “interpretação literal da Lei nº 14.039/2020 levaria à conclusão de que se os serviços advocatícios (...) fossem realizados por profissional ou sociedade com notória especialização, automaticamente estaria dispensada a licitação”. No entanto, para o autor, essa interpretação, é inconstitucional e afronta a própria definição de inexigibilidade, diante da existência de serviços comuns e que estariam sujeitos à competitividade.

Nas lições de Ghignone e Tourinho (2022), as alterações promovidas no Estatuto da OAB e a inovação da Lei nº 14.133/21, não podem ser tidas como determinante para a realização de contratação direta por inexigibilidade, pois “a presença da singularidade do objeto é requisito que independe de expressa menção legal, por ser pressuposto para a configuração da inviabilidade de competição”.

Sobre esse ponto, a jurisprudência do TCE/TO admite a contratação de serviço jurídico por meio de inexigibilidade de licitação, sustentada na Lei nº 8.666/93¹⁵, desde que respeitados os requisitos exigidos por lei (serviço profissional especializado, a notória especialização do profissional ou empresa, e a natureza singular do objeto contratual) e que reste “comprovada a inviabilidade da realização de concurso público para preenchimento do cargo de Procurador Municipal, a terceirização do serviço se mostra razoável, quando se der em caráter absolutamente temporário” (TOCANTINS, 2017).

A pesquisa revelou que os municípios terceirizantes justificaram a contratação direta em razão da inexistência de procuradoria municipal e da existência da demanda de serviços jurídicos¹⁶.

Mesmo o TCE/TO orientando os gestores municipais sobre os contornos da terceirização da atividade jurídica, notou-se que o uso indiscriminado do instituto da inexigibilidade se deu, em regra, sem a demonstração da singularidade do objeto e inviabilidade de concurso público, sendo adotado ao longo dos anos, diante da baixa expressividade de servidores efetivos, o que afasta o caráter temporário da prestação do serviço.

Oportuno mencionar que a jurisprudência da Corte de Contas Tocantinense usada na presente pesquisa se baseia unicamente nas disposições da Lei nº 8.666/93, a qual estabelece como requisito a natureza singular do objeto, não versando sobre a aplicação da Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos, a qual não contemplou o citado requisito.

Ainda, sobre a inexigibilidade de licitação para a contratação de advogados, na regência da Lei nº 8666/93, considerando os processos de improbidade administrativa que tramitam na justiça brasileira (OAB, 2016), sobre a legalidade ou não da contratação direta, a questão terá um fim jurídico com o julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 45, de autoria da Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB, em tramitação no STF.

¹⁴ Em decisão monocrática, o Ministro EDSON FACHIN, Relator, não conheceu da ação direta de inconstitucionalidade, por ser manifestamente inadmissível, diante da ilegitimidade *ad causam* do Requerente.

¹⁵ Diferente da Lei nº 8666/93, a Lei nº 14.133/2021, nova lei de licitações e contratos, no art. 74, não faz menção ao requisito de “singularidade” de serviços.

¹⁶ Como exemplo do teor da Decisão e ato de inexigibilidade nº 06/2021, juntados ao processo nº 397/2021, de origem da Prefeitura der Colmeia do Tocantins. Disponível em: https://app.tce.to.gov.br/lo_publico/busca/detalhes?id=611343. Acesso em: 20 jan. 2023.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa, de natureza descritiva, com uma abordagem qualitativa e quantitativa, buscou identificar a praxe adota pelos Poderes Executivos municipais tocaninenses quanto à execução das atividades inerentes à advocacia pública, se por

Nesse contexto, a pesquisa revelou que:

- a) a terceirização da atividade jurídica foi a regra nos órgãos integrantes dos Poderes Executivos tocaninenses, sendo adotada por 132 (cento e trinta e dois) municípios;
- b) não há uma correlação entre o IDHM dos municípios tocaninenses e a terceirização do serviço jurídico, considerando que em todas as faixas traçadas constatou-se a ocorrência e que não se pode afirmar que os municípios com servidores (especialmente efetivos) tendem a ter um IDHM superior aos que não terceirizaram;
- c) as terceirizações dos serviços jurídicos foram concretizadas por meio da contratação direta, especificamente por inexigibilidade, sem a demonstração da singularidade do objeto e inviabilidade de concurso público, sendo adotado ao longo dos anos pelos órgãos público, não tendo um caráter temporário.

Diante dos resultados, como forma de contribuir com a melhoria dos gastos públicos, com a utilização racional dos escassos recursos públicos e mitigação dos riscos de terceirizações irracionais, atendendo aos princípios constitucionais e basilares da Administração Pública, sugere-se que os órgãos públicos municipais, em razão da autonomia administrativa, realizem um estudo sobre a possibilidade de criação de cargos públicos nas estruturas administrativas para a prestação de serviços jurídicos típicos, permanentes da atividade estatal, conforme orienta o TCE/TO e fixa a CF/88.

Por fim, com o fito que enriquecer o debate e contribuir com as publicações existentes, para futuras pesquisas relacionadas ao tema, sugere-se estudos sobre a terceirização dos serviços jurídicos tendo como base a Teoria do Custo de Transação, a qual não foi objeto da presente, considerando o escopo delineado para o trabalho. Ainda, sugere-se pesquisas sobre outras terceirizações atividades permanentes e típicas da atividade estatal, a exemplo dos serviços contábeis realizados pelos órgãos municipais tocaninenses, na mesma esteira da pesquisa ora apresenta.

REFERÊNCIAS

BACCO, Sidney Di. “Terceirização de serviços jurídicos”. **TDB Via**. [2021]. Disponível em: <<https://tdbvia.com.br/arquivos/web/terceirizacao%20de%20servicos%20juridicos.pdf>>. Acesso em: 02/11/2022.

BARRETA, Márcia Maria; SEMER, Fernandes. **Advocacia Pública**. SP. Estúdio Editores, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02/05/2022.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 20/12/2022.

_____. **Lei nº 8.906 de 04 de julho de 1994**. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8906.htm>. Acesso em: 02/04/2022.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 02/05/2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta De Inconstitucionalidade 6.569**. Brasília: STF, 2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6012103>>. Acesso em: 02/05/2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo 1.311.066/SP**. Brasília: STF, 2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/procuradores-municipais-avaliados.pdf>>. Acesso em: 02/05/2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Reclamação nº 38.656**. Brasília: STF, 2021. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1106634534/inteiro-teor-1106634571>>. Acesso em: 10/01/2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Voto das ADIs 5.685, 5.686, 5.687, 5.695 e 5.735**. Brasília: STF, 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/6/1BC74A9A7AA424_gilmarlei.pdf>. Acesso em: 15/09/2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Natureza técnica e singular de serviços prestados por advogados e contadores é questionada no STF**. Brasília: STF, 2022. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=452743&ori=1>>. Acesso em: 15/09/2022.

_____. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 17 de 2012**. Brasília: Senado Federal, 2012. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/105021>>. Acesso em: 20/12/2022.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. “Comentários à Lei 14.039/2020, que dispõe sobre a natureza técnica e singular dos serviços prestados por advogados e por profissionais de contabilidade”. **Dizer o Direito** [18/08/2019]. Disponível em: <<https://www.dizerodireito.com.br/2020/08/comentarios-lei-140392020-que-dispoe.html>>. Acesso em: 20/12/2022.

GHIGNONE, Luciano Taques; TOURINHO, Rita. “Inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços advocatícios – limites e possibilidades”. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, nº 83, jan./mar. 2022 – p. 87 a 105. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2587299/Luciano%20Taques%20Ghignone__Rita%20Tourinho.pdf>. Acesso em: 02/01/2022.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores sociais**. Brasília: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/rendimento-despesa-e-consumo/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=downloads>>. Acesso em: 10/02/2022.

MADEIRA, Danilo Cruz. “O papel da advocacia pública no Estado Democrático de Direito”. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 16, n. 2744, 5 jan. 2011. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/18128>>. Acesso em: 10/02/2022.

MENDONÇA, Clarice Corrêa de; PORTO, Nathália França Figueiredo; VIEIRA, Raphael Diógenes Serafim. **1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil**. 1 ed. Belo Horizonte: Fórum; Herkenhoff & Prates, 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Novas mutações juspolíticas: em memória de Eduardo García de Enterría, jurista de dois mundos**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 388-389.

OAB - Ordem dos Advogados do Brasil. **Súmulas da OAB dispensam licitação para serviço advocatício**. Brasília; OAB, 2012. Disponível em: <<https://oabdf.org.br/noticias/sumulas-da-oab-dispensam-licitacao-para-servico-advocatico-3/>>. Acesso em: 10/02/2022.

_____. **Petição inicial da ADC 45**. Brasília; OAB, 2016. Disponível em: <<http://s.oab.org.br/arquivos/2018/04/adc-45.pdf>>. Acesso em: 10/12/2022.

_____. **Conselho Federal traça diretriz em defesa da advocacia pública**. Brasília; OAB, 2012. Disponível em: <<https://www.oab.org.br/noticia/24762/conselho-federal-traca-diretriz-em-defesa-da-advocacia-publica>>. Acesso em: 10/02/2022.

TOCANTINS. **Constituição do Estado do Tocantins**. Palmas: Palácio, 1989. Disponível em: <https://www.al.to.leg.br/arquivos/documento_56324.PDF#dados>. Acesso em: 10/02/2022.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. **Resolução Plenária nº 127/2018**. Palmas, TCE/TO, 2018. Disponível em: <<https://www.tceto.tc.br/e-contas/>>. Acesso em: 10/02/2022.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. **Resolução Plenária nº 1056/2021. Consulta. Processo nº 2056/2021.** Palmas, TCE/TO, 2021. Disponível em: <https://www.tceto.tc.br/wp-content/uploads/2021/12/RESOLUCAO_N_1056-2021_de_08-12-2021.pdf>. Acesso em: 10/02/2022.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. **Parecer Prévio nº 13/2020. Processo nº 11261/2017.** Palmas, TCE/TO, 2017. Disponível em: <<https://app.tce.to.gov.br/boletim/publico/app/index.php#header>>. Acesso em: 30/09/2022.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. “Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas”. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais.** Ano I - Número I - Julho de 2009. Disponível em: <<https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351/pdf>>. Acesso em: 02/03/2022.

SANTOS, Márcia de Barros Lima. **“Uma outra porta”: a contribuição da advocacia pública municipal na implantação e implementação de políticas públicas.** 2021. 358 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: PUC, 2021. Disponível em: <<https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/23656>>. Acesso em: 10/02/2022.

SILVA, José Afonso da. A Advocacia Pública e Estado Democrático de Direito. **Revista de Direito Administrativo,** Rio de Janeiro, v. 230, p. 281-289, 2002. Disponível em: <<https://doi.org/10.12660/rda.v230.2002.46346>>. Acesso em: 31/03/2021.

_____. Curso de direito constitucional positivo. 28. ed. São Paulo: Malheiros. 2007.

VIEIRA, Raphael Diógenes Serafim. “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”. **Interesse Público,** Belo Horizonte, n. 114, p. 167-204, 2019. Disponível em: <<https://url.gratis/wMNWJ>>. Acesso em: 10/09/2022.