

CONCURSO MONOGRAFIAS JURÍDICAS PGE/APERGS – 4ª EDIÇÃO

A IMPORTÂNCIA DAS PROCURADORIAS PARA A CONCEPÇÃO E CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO BRASILEIRO

CLAUDIO PENEDO MADUREIRA

d) o meu endereço completo: **Rua Dukla de Aguiar, 69/804, Praia do Suá, Vitória/ES, CEP 29.052-160**

e) o meu endereço eletrônico (e-mail): **cpmadureira@pge.es.gov.br**

f) os números de meus telefones para contato: **(27) 98849:4649, (27) 98854:0805 e (27) 3314:2753**

g) Mini-currículo do autor (outras informações que não podem constar do trabalho, por serem sigilosas): **Claudio Penedo Madureira. Doutor em Direito pela PUC/SP, Mestre em Direito Processual pela UFES, Procurador do Estado do Espírito Santo e Advogado.**

A IMPORTÂNCIA DAS PROCURADORIAS PARA A CONCEPÇÃO E CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO BRASILEIRO

1. EXPOSIÇÃO DO PROBLEMA.

Abordo, neste trabalho, a temática da concepção e controle de políticas públicas pelo Estado brasileiro. Em específico, desejo investigar o efetivo papel da Advocacia Pública na implementação das políticas concebidas pelos governantes e pelos agentes estatais que os auxiliam na instrumentalização da atividade administrativa (que se destina, pelo menos no plano das ideias, ao atendimento de aspirações individuais e coletivas colhidas no meio social), cuja formulação pressupõe, dada a conformação do regime jurídico-administrativo, a observância das diretrizes e limitações impostas pelo ordenamento.

Com esse intuito, discorro, nos capítulos que se seguem, sobre as atividades típicas desempenhadas pelos advogados públicos, também chamados procuradores ou advogados do Estado; enfrentando, na sequência, o problema da sua autonomia técnica, que a eles confere a prerrogativa e a responsabilidade de interferir na atividade administrativa, mesmo daquela desenvolvida com o propósito de conceber e implementar políticas públicas; seja para exercer o controle jurídico das escolhas políticas e administrativas manifestadas nesse contexto, seja como forma de auxiliar os seus formuladores a encontrar alternativas juridicamente sustentáveis para o atendimento às necessidades da população. A abordagem proposta é relevante, e certamente merece reflexão dos juristas¹ e dos aplicadores do Direito², porque permite a discussão da temática da concepção e controle das políticas públicas sob enfoque que, a despeito da obviedade da sua relevância para a integral compreensão do tema, é ainda pouco explorado pela literatura jurídica.

2. ADVOCACIA PÚBLICA BRASILEIRA E SUAS ATIVIDADES TÍPICAS.

¹ Assim compreendidos os doutrinadores e professores de Direito, que descrevem as proposições prescritivas colhidas do ordenamento em seus trabalhos doutrinários e em sala de aula.

² Assim compreendidos todos aqueles que conferem aplicabilidade a essas proposições prescritivas - dos representantes das partes aos Juízes e Tribunais, e que colaboram para a formação da jurisprudência. Sobre o assunto, ler também: MITIDIERO, Daniel Francisco. *Colaboração no processo civil: pressupostos sociais, lógicos e éticos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009).

O constituinte conferiu aos advogados públicos as atividades de consultoria jurídica e de contencioso judicial; como sobressai da leitura dos artigos 131³ e 132⁴ da Constituição de 1988: o primeiro desses dispositivos atribui à Advocacia Geral da União a representação jurídica da União (atividade contenciosa) e a consultoria e o assessoramento do Poder Executivo; o outro, confere essas mesmas atribuições aos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal⁵. Apesar de a Carta da República não o estabelecer expressamente, essas atividades típicas também foram adjudicadas à Advocacia Pública Municipal⁶.

Derly Barreto Silva Filho classifica essas funções típicas em atividades preventivas (consultoria jurídica) e postulatórias (representação)⁷. E dispõe, a propósito, que “à função preventiva cabe orientar a atuação da Administração Pública, evitando, assim, o cometimento de injuridicidades”, ao passo que “à função postulatória [...] cumpre demandar, junto ao Poder Judiciário, a defesa dos interesses entregues à cura do Estado”⁸.

Silva Filho leciona, ainda, que “a Advocacia Pública, no Estado Democrático de Direito brasileiro, insere-se basicamente no contexto do controle jurídico da função administrativa, acautelando, promovendo e defendendo os interesses públicos sob a ótica da justiça”⁹. Daí que, quando desempenha essas duas primeiras funções típicas (consultoria jurídica e

³ CRFB. “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”.

⁴ CRFB. “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)”.

⁵ Muito embora esse dispositivo não refira textualmente à representação extrajudicial e ao assessoramento, e nem restrinja essa última atividade e a consultoria jurídica ao âmbito do Poder Executivo, de um modo geral as Constituições Estaduais assim o fizeram, mantendo simetria com o modelo concebido pela Carta da República para a Advocacia Pública Federal. Com efeito, das vinte e sete unidades federadas apenas seis (Bahia, Ceará, Mato Grosso, Pará, Piauí e Rio Grande do Sul) não restringem, em suas respectivas Constituições, a atividade consultiva de suas procuradorias ao âmbito do Poder Executivo.

⁶ A Constituição de 1988 estruturou a Advocacia Geral da União (art. 131) e as Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal (art. 132), atribuindo a ambas as atividades de consultoria jurídica e de contencioso judicial. Porém, nada se dispôs, no texto constitucional, sobre a Advocacia Pública Municipal. Contudo, a circunstância de a Advocacia Pública desempenhar, além dessas atividades típicas, o controle da juridicidade do agir administrativo (a que me refiro no tópico 2.3 deste capítulo), impõe a estruturação de procuradorias também no âmbito dos Municípios. Sobre o assunto, cf.: MADUREIRA, Claudio Penedo. Instituição de procuradorias jurídicas no âmbito dos Municípios: uma imposição constitucional. *Revista Fórum Municipal e Gestão de Cidades*, a. 2, n. 5, p. 28-39, maio/junho de 2014.

⁷ SILVA FILHO, Derly Barreto. O controle da legalidade diante da remoção e inamovibilidade dos advogados públicos. *Revista dos Tribunais*, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 89, n. 772, fev. 2000. p. 49. p. 47-48.

⁸ SILVA FILHO, Derly Barreto. O controle da legalidade diante da remoção e inamovibilidade dos advogados públicos, cit., p. 47.

⁹ SILVA FILHO, Derly Barreto. O controle da legalidade diante da remoção e inamovibilidade dos advogados públicos, cit., p. 48.

contencioso judicial), a Advocacia Pública também exerce “o controle jurídico interno das pessoas jurídicas que integram a Administração Pública”¹⁰, como expressa Cláudio Grande Júnior. Neste primeiro capítulo, procuro minudenciar os contornos dessas três atividades típicas, que se apresentam, frente ao problema proposto, como suporte físico necessário à afirmação, com respaldo na tese da autonomia técnica da Advocacia Pública (de que me ocupo no capítulo subsequente), da importância dos procuradores para a implementação das políticas públicas no Estado brasileiro (que almejo demonstrar, à guisa de conclusão, no capítulo em que encerro as minhas considerações sobre o tema).

2.1. Consultoria jurídica.

Na esfera administrativa, a atividade de consultoria jurídica destina-se à orientação dos agentes estatais sobre como deve se dar a aplicação do Direito. Afinal, como leciona Ricardo Marcondes Martins, “o Estado de Direito [...] veda o arbítrio dos agentes públicos”, vinculando a atuação estatal à aplicação de normas jurídicas, o que faz com que, em concreto, o exercício da função pública pressuponha a concretização do ordenamento jurídico-positivo por esses agentes estatais¹¹⁻¹². Nessa sua atividade consultiva, os advogados públicos são chamados a se manifestar em processos administrativos instaurados para a prática de atos cuja confecção dependa de prévia análise jurídica, como ocorre, por exemplo, nos processos que demandem a análise de minutas de editais de licitação, contratos, acordos, convênios ou ajustes, de que trata o parágrafo único do artigo 38 da Lei nº 8.666/1993¹³. Cumpre-lhes, ainda, responder a consultas jurídicas que lhes são formuladas pela Administração, como se verifica, ainda exemplificativamente, quando deles se demanda o esclarecimento de dúvida relativa a direitos subjetivos manifestados por servidores públicos, ou à concessão de aposentadorias e pensões, ou, ainda, à correta incidência de tributos, entre outras situações concretas. Também lhes é remetida, com frequência, a análise da constitucionalidade de minutas de projetos de lei e de outros atos normativos (decretos, resoluções, portarias, etc.).

¹⁰ GRANDE JÚNIOR, Cláudio. Advocacia pública: estudo classificatório de direito comparado. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 64.

¹¹ MARTINS, Ricardo Marcondes. Regime estatutário e estado de direito. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo: Malheiros, n.55, 2011. p. 141-142.

¹² Ao ensejo, cf., também: MARTINS, Ricardo Marcondes. *Efeitos dos vícios do ato administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 64-102.

¹³ Lei 8.666. “Art. 38 [...] Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)”.

Trata-se, com efeito, de atividade privativa de advogado, prevista no inciso II do artigo 1º da Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia), juntamente com o contencioso judicial (art. 1º, I), a assessoria jurídica (art. 1º, II) e a direção jurídica (art. 1º, II)¹⁴. Deixando de lado, por ora, o contencioso judicial, que será minudenciado no tópico subsequente, é fato que, na esfera administrativa, as atividades de assessoria e direção jurídica também se instrumentalizam como exercício de atividade consultiva, na medida em que pressupõem a orientação dos agentes públicos sobre como deve se dar a aplicação do Direito. Ocorre que, em especial com relação à assessoria jurídica (também designada como assistência jurídica, ou, ainda, como assessoramento jurídico), há quem sustente, em doutrina, uma sua dissociação da atividade consultiva desenvolvida em âmbito estatal.

Quanto ao particular, Claudio Grande Júnior, procura qualificar a *consultoria* e o *assessoramento* como espécies do gênero *orientação jurídica*¹⁵. Conforme Grande Júnior, a consultoria “é exercida com larga autonomia e em benefício imediato da própria ordem jurídica e de toda a sociedade, pois com ampla liberdade aponta qual a melhor decisão ou o melhor caminho, em termos jurídicos, a seguir”, enquanto que a assessoria “é função ancilar e de apoio, exercida com menor autonomia e em benefício do Estado, para operacionalizar, conforme o ordenamento jurídico, uma decisão política”¹⁶.

Nesse mesmo sentido se posiciona Diogo de Figueiredo Moreira Neto, para quem a assessoria jurídica, e também a direção jurídica, “não são essenciais à justiça, porque não têm eficácia jurídica direta sobre a atuação do Estado”, e por isso se qualificam, no máximo, como “úteis à justiça, mas não essenciais, ainda porque podem ser dispensadas pelo agente, órgão ou entidade beneficiários diretos dessas atividades”¹⁷. A propósito, Moreira Neto expressa que “na assistência jurídica [...] não se outorga ao advogado qualquer parcela de responsabilidade sobre a decisão técnica a respeito da juridicidade de interesse”, num contexto em que “dele se espera apenas uma orientação ao agente, órgão ou entidade ao qual incumbe a decisão que, para tomá-la, têm plena responsabilidade”¹⁸. Daí que “seus pronunciamentos ou encaminhamentos (e não pareceres, no sentido técnico próprio) não vinculam o Estado e nem mesmo o assistido, que poderá não só deixar de seguir a orientação pedida como não solicitá-

¹⁴ Lei 8.906. “Art. 1º São atividades privativas de advocacia: I - a postulação a qualquer órgão do Poder Judiciário e aos juizados especiais; II - as atividades de consultoria, assessoria e direção jurídicas”.

¹⁵ GRANDE JÚNIOR, Cláudio. *Advocacia Pública: estudo classificatório de direito comparado*, cit., p. 64.

¹⁶ GRANDE JÚNIOR, Cláudio. *Advocacia Pública: estudo classificatório de direito comparado*, cit., p. 64.

¹⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *As funções essenciais à justiça e as procuraturas constitucionais. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, dez. 1991. p. 21.

¹⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *As funções essenciais à justiça e as procuraturas constitucionais*, cit., p. 21.

la, e, se o fizer, até ignorá-la”¹⁹. Já a consultoria jurídica encerra, para Moreira Neto, “atividade essencial à justiça, porquanto nela o advogado tem a decisão técnico-jurídica a seu cargo e sob sua plena responsabilidade, direta e pessoal”²⁰. Com efeito, “o consultor jurídico do Poder Público emite uma vontade estatal, como órgão do Estado que é, vinculando-o de tal forma que, se a Administração não seguir o ditame, deverá motivar porque não o faz, sob pena de nulidade do ato”²¹. Por isso, seus pronunciamentos têm “uma eficácia própria, que é a eficácia do parecer jurídico, indistintamente os emitidos por solicitação externa ou *ex-officio*, no exercício das funções de fiscalização da juridicidade dos atos do Estado”²².

Também se manifestaram pela dissociação entre as atividades de consultoria e assessoramento Rommel Macedo²³ e Luciane Moessa de Souza²⁴. Conforme Macedo, “na consultoria o advogado possui inequívoca responsabilidade sobre a decisão que será proferida com base no seu parecer jurídico”, contexto em que emite “verdadeira vontade estatal”, diversamente do que ocorre no assessoramento, quando “o advogado apenas orienta a instância decisória, não tendo qualquer responsabilidade sobre a decisão a ser tomada”²⁵. Souza, por sua vez, leciona que a assessoria, conquanto se assemelhe à consultoria jurídica “por envolver a aplicação espontânea de normas jurídicas por parte do Poder Público”, como forma de “evitar futuros questionamentos quanto à licitude de seus comportamentos”, dela se distingue “por envolver uma orientação voltada não à realização dos valores permanentes do Estado, pré-definidos pela ordem jurídica [...], mas sim à realização de objetivos transitórios, de governo, em que a ordem jurídica revela-se apenas como *limite* e não como objetivo norteador”²⁶. Por isso é que,

¹⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. As funções essenciais à justiça e as Procuraturas Constitucionais, cit., p. 21-22.

²⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. As funções essenciais à justiça e as procuraturas constitucionais, cit., p. 22.

²¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. As funções essenciais à justiça e as procuraturas constitucionais, cit., p. 22.

²² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. As funções essenciais à justiça e as procuraturas constitucionais, cit., p. 22.

²³ MACEDO, Rommel. A advocacia pública consultiva e a sustentabilidade jurídico-constitucional das políticas públicas: dimensões, obstáculos e oportunidades na atuação da Advocacia-Geral da União. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 468.

²⁴ SOUZA, Luciane Moessa de. Autonomia institucional da advocacia pública funcional de seus membros: instrumentos necessários para a concretização do Estado Democrático de Direito. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 90.

²⁵ MACEDO, Rommel. A advocacia pública consultiva e a sustentabilidade jurídico-constitucional das políticas públicas: dimensões, obstáculos e oportunidades na atuação da Advocacia-Geral da União, cit., p. 468.

²⁶ SOUZA, Luciane Moessa de. Autonomia institucional da advocacia pública funcional de seus membros: instrumentos necessários para a concretização do Estado Democrático de Direito, cit., p. 90.

para a publicista, a “consultoria, via de regra, deve ser vinculante”, ao passo que “o assessoramento, em regra, não é vinculante”²⁷.

Essa dissociação proposta pela doutrina parece haver induzido a suposição, expressada por Grande Júnior, de que a Advocacia Pública ora serve à sociedade (quando realiza consultoria jurídica), ora ao Estado (quando exerce atividade de assessoramento)²⁸. O problema é que nem sempre são coincidentes os interesses do Estado e da sociedade. Refiro-me, nesse ponto, aos conflitos entre os interesses manifestados pelos indivíduos enquanto integrantes do corpo social (que, quando acolhidos pelo ordenamento jurídico-positivo, corporificam interesse público²⁹) e os interesses particulares (ou individuais) do Estado, qualificação atribuída por Celso Antônio Bandeira de Mello³⁰ àqueles interesses designados por Renato Alessi como interesses secundários³¹. Como, na prática, quem solicita (ou não) a manifestação jurídica dos procuradores é o próprio Estado, representado pelos seus gestores, a quem cumpriria, na hipótese aventada por esses doutrinadores, conferir-lhes, conforme a sua avaliação pessoal, ou a atividade consultiva, ou simples assessoramento, a distinção proposta pode conduzir, no limite, à utilização da Advocacia Pública para a justificação técnica de posturas estatais contrárias aos interesses da sociedade, inclusive daquelas contrárias ao Direito. Adotá-la, pressupõe, ainda, que se possa admitir que os advogados públicos, quando confrontados, no exercício de atividade de assessoramento, com posturas administrativas contrárias ao Direito, estariam impedidos de suscitar as ilegalidades depreendidas; porque essa sua atividade constituiria simples função ancilar, ou de apoio, que poderia ser exercida com menor autonomia e em benefício do Estado, apenas para operacionalizar, em vista do ordenamento jurídico, uma decisão política, como expôs Claudio Grande Júnior³²; ou porque deles apenas se esperaria uma orientação ao Administrador, a quem cumpre, sob sua própria responsabilidade, tomar as decisões administrativas, pelo que, nesse contexto, seus pronunciamentos não vinculariam o Estado e seus agentes, que poderiam não solicitá-los, ou até mesmo deixar de segui-los, como expressou Digo de Figueiredo Moreira Neto³³; ou, ainda,

²⁷ SOUZA, Luciane Moessa de. Autonomia institucional da advocacia pública funcional de seus membros: instrumentos necessários para a concretização do Estado Democrático de Direito, cit., p. 90.

²⁸ GRANDE JÚNIOR, Cláudio. Advocacia Pública: estudo classificatório de direito comparado, cit., p. 64.

²⁹ Quanto ao particular, cf.: MADUREIRA, Claudio Penedo. Supremacia do interesse público sobre o privado: uma necessária desconstrução da crítica. *Revista Fórum Administrativo*, ano 14, n. 61, jul/2014, p. 09-24.

³⁰ Cf.: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *A noção jurídica de “interesse público”*. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Grandes Temas de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 188.

³¹ Cf.: ALESSI, Renato. *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano*. 3 ed. Milão: Giuffrè, 1960. p. 197.

³² GRANDE JÚNIOR, Cláudio. Advocacia Pública: estudo classificatório de direito comparado, cit., p. 64.

³³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. As funções essenciais à justiça e as Procuraturas Constitucionais, cit., p. 21-22.

porque, nesse âmbito, somente estariam a orientar a instância decisória, e por isso não teriam responsabilidade sobre a decisão a ser tomada, como supôs Rommel Macedo³⁴; ou, talvez, porque essa sua atividade apenas envolveria a aplicação espontânea de normas jurídicas pelo poder público, de modo a evitar futuros questionamentos quanto à licitude de seus comportamentos, como disse Luciane Moessa de Souza³⁵.

Ocorre que, em rigor, os agentes estatais em geral e os advogados públicos em particular não podem se furtar, na esfera administrativa, a uma correta aplicação do Direito.

Essa minha observação se funda, primariamente, na noção de legalidade. Quanto ao particular, Bandeira de Mello leciona que “através da norma geral, abstrata e por isso mesmo impessoal”, isto é, da “lei, editada, pois, pelo Poder Legislativo - que é o colégio representativo de todas as tendências (inclusive minoritárias) do corpo social”, pretendeu-se “garantir que a atuação do Executivo nada mais seja senão a concretização dessa vontade geral”³⁶. Por esse motivo é que os agentes públicos têm sua atuação vinculada aos estritos limites do que lhes determinam a lei e a Constituição. Cumpre-lhes, pois, em suas atividades cotidianas, aplicar corretamente o Direito, servindo, assim, aos interesses juridicizados pelos legítimos representantes do povo. O que se dá é que, conforme leciona Hely Lopes Meirelles, o agente público “não pode [...] deixar de cumprir os deveres que a lei lhe impõe, nem renunciar a qualquer parcela dos poderes e prerrogativas que lhes são conferidos”, precisamente porque “os deveres, poderes e prerrogativas não lhe são outorgadas em consideração pessoal, mas sim, para serem utilizados em benefício da comunidade administrada”³⁷. Daí falar-se em legalidade estrita, a vincular a Administração Pública e seus agentes, que, conforme observa Bandeira de Mello, é “fruto da submissão do Estado à lei”³⁸; e que se encontra positivada, entre nós, como princípio de sede constitucional, na medida em que restou assentada pelo poder constituinte originário no *caput* do artigo 37 da

³⁴ MACEDO, Rommel. A advocacia pública consultiva e a sustentabilidade jurídico-constitucional das políticas públicas: dimensões, obstáculos e oportunidades na atuação da Advocacia-Geral da União, cit., p. 468.

³⁵ SOUZA, Luciane Moessa de. Autonomia institucional da advocacia pública funcional de seus membros: instrumentos necessários para a concretização do Estado Democrático de Direito, cit., p. 90.

³⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 100.

³⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 16ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p. 77.

³⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, cit., p. 100.

Constituição³⁹⁻⁴⁰. Por força desse princípio é que, na preciosa observação de Meirelles, “enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”⁴¹. Ou, como expressa Bandeira de Mello, “ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo que não lhes seja proibido, a Administração pode fazer apenas o que lhe seja de antemão permitido por lei”⁴²⁻⁴³. Ou, ainda, como sintetiza Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite”⁴⁴.

Orienta, de igual modo, a vinculação dos agentes estatais e dos procuradores, em suas atividades cotidianas, a uma correta aplicação do Direito, a necessidade que tem a Administração Pública de promover a realização do interesse público. A propósito, Bandeira de Mello expressa que “a noção de interesse público [...] impede que se incida no equívoco muito grave de supor que o interesse público é exclusivamente um interesse do Estado”, lapso de compreensão “que faz resvalar fácil e naturalmente para a concepção simplista e perigosa de identificá-lo com quaisquer interesses da entidade que representa o todo”⁴⁵⁻⁴⁶. Para esse professor paulista “o Estado, tal como os demais particulares, é, também ele, uma pessoa jurídica, que, pois, existe e convive no universo jurídico em concorrência com todos os demais sujeitos de direito”, e que, por isso, “independentemente do fato de ser, por definição, encarregado de interesses públicos”, pode ter, como qualquer outra pessoa, “interesses que lhe são particulares, individuais, e que, tal como os interesses delas, concebidas em suas meras individualidades, se encarnam no Estado enquanto pessoa”⁴⁷⁻⁴⁸. Esses últimos interesses não são, conforme Bandeira de Mello, “interesses públicos”, mas se qualificam, na verdade, como

³⁹ CRFB. “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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)”.

⁴⁰ Cf.: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *A noção jurídica de interesse público no Direito Administrativo Brasileiro*. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). *Direito administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 96.

⁴¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, cit., p. 78.

⁴² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Legalidade – discricionariedade – seus limites e controle*. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Grandes Temas de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 57.

⁴³ Sobre o assunto, consulte-se, ainda: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, cit., p. 76 e 101.

⁴⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 68.

⁴⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *A noção jurídica de “interesse público”*, cit., p. 187.

⁴⁶ A propósito, cf., ainda: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, cit., p. 65.

⁴⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *A noção jurídica de “interesse público”*, cit., p. 188.

⁴⁸ Sobre o assunto, ler também: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, cit., p. 65-66.

interesses individuais (ou particulares) do Estado (por exemplo, cobrar tributos)⁴⁹⁻⁵⁰. Esses interesses particulares do Estado só merecem proteção jurídica quando instrumentais ao interesse público⁵¹ (por exemplo, cobrar tributos dentro dos limites legais, para tornar viável o fornecimento de serviços públicos). Por isso é que, na acepção teórica adotada por Bandeira de Mello, o interesse público consiste “no interesse do Estado e da sociedade na observância da ordem jurídica estabelecida”⁵², pressupondo, assim, uma correta aplicação do Direito⁵³.

A incidência conjugada da legalidade administrativa (compreendida em um sentido amplo, como juridicidade, para também abarcar o cumprimento das regras e princípios positivados no texto constitucional) com a indisponibilidade do interesse público e com a sua supremacia sobre o interesse privado, quando relacionada à constatação de que o interesse público corresponde, em especial para a Administração e seus agentes, ao interesse do Estado e da sociedade na observância da ordem jurídica estabelecida, impedem a configuração, no âmbito da Advocacia Pública, de construções jurídicas meramente legitimadoras de decisões administrativas preestabelecidas pelos gestores. O que se dá é que, a circunstância de o regime jurídico-administrativo vincular a Administração Pública e seus agentes à observância do Direito (legalidade administrativa) e de os exortar a fazer com que o interesse público (compreendido, para esse efeito, como observância do Direito) prevaleça sobre os interesses particulares, inclusive sobre os interesses particulares do próprio Estado, não deixa alternativa aos advogados públicos.

Ainda quando lhes for solicitada a construção de soluções jurídicas capazes de conferir aparente juridicidade a decisões administrativas, eles devem atuar, sempre, com larga autonomia e em benefício imediato da ordem jurídica e da sociedade, apontando, em tal conjuntura, qual a melhor decisão ou o melhor caminho jurídico a seguir, como expressou Claudio Grande Júnior em referência à atividade de consultoria jurídica⁵⁴. Assim, mesmo na hipótese em que o gestor almeja lhe conferir tão-somente o exercício de assistência jurídica, que em tese se revestiria da conotação de simples atividade legitimadora do agir

⁴⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *A noção jurídica de “interesse público”*, cit., p. 188.

⁵⁰ Esses interesses designados por Bandeira de Mello como “interesses individuais do Estado” correspondem aos “interesses secundários” referidos por Alessi, ao passo que a “dimensão pública desses interesses individuais”, que o professor paulista qualifica como “interesse público”, corresponde ao que Alessi convencionou chamar “interesse primário” (ALESSI, Renato. *Sistema istituzionale Del Diritto Amministrativo Italiano*, cit., p. 197).

⁵¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *A noção jurídica de “interesse público”*, cit., p. 188.

⁵² MELLO, Celso Antônio Bandeira de, *Curso de Direito Administrativo*, cit., p. 72.

⁵³ Ao ensejo, cf., também: MADUREIRA, Cláudio Penedo. Poder público, litigiosidade e responsabilidade social. *Fórum Administrativo de Direito Público*, Belo Horizonte, ano 11, n.126, ago. 2011.

⁵⁴ GRANDE JÚNIOR, Cláudio. *Advocacia Pública: estudo classificatório de direito comparado*, cit., p. 64.

administrativo, os advogados públicos devem emitir, como órgão de Estado, uma vontade estatal, vinculando a Administração de tal forma que a sua negativa em seguir essa orientação jurídica deve ser motivada, sob pena de nulidade, porque seus pronunciamentos têm uma eficácia própria, que é a eficácia do parecer jurídico, que pode ser emitido por solicitação externa ou *ex-officio*, no exercício das funções de fiscalização da juridicidade dos atos do Estado, como expressou Diogo de Figueiredo Moreira Neto abordando a atividade de consultoria jurídica⁵⁵. Aliás, essa vontade estatal vocalizada no pronunciamento dos advogados públicos lhes confere, sob certa ótica, alguma responsabilidade sobre a decisão administrativa que será adotada, como observou Rommel Macedo em relação à atividade de consultoria jurídica⁵⁶; porque envolve, sempre, orientação voltada à realização dos valores permanentes do Estado, pré-definidos pela ordem jurídica, destacada por Luciane Moessa de Souza quando se reportou à atividade de consultoria jurídica⁵⁷.

Em rigor, nem mesmo os advogados privados podem ser compelidos a direcionar seus posicionamentos técnicos à legitimação de opiniões preestabelecidas por seus clientes, porque o Estatuto da Advocacia lhes assegura, no inciso I de seu artigo 7º⁵⁸ e no parágrafo 1º de seu artigo 31⁵⁹, exercer com liberdade a sua profissão. Todavia, quando essa discussão é transposta para o âmbito administrativo, a liberdade e a independência atribuída aos advogados para promover uma correta aplicação do Direito é potencializada pela circunstância de os advogados públicos participarem, de forma efetiva, da formação da vontade administrativa. Com efeito, diversamente do que ocorre no campo privado, em que as decisões são tomadas pelos clientes sob a mediação da autonomia privada⁶⁰, na seara pública

⁵⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. As funções essenciais à justiça e as Procuraturas Constitucionais, cit., p. 22.

⁵⁶ MACEDO, Rommel. A advocacia pública consultiva e a sustentabilidade jurídico-constitucional das políticas públicas: dimensões, obstáculos e oportunidades na atuação da Advocacia-Geral da União, cit., p. 468.

⁵⁷ SOUZA, Luciane Moessa de. Autonomia institucional da advocacia pública funcional de seus membros: instrumentos necessários para a concretização do Estado Democrático de Direito, cit., p. 90.

⁵⁸ Lei 8.906. “Art. 7º São direitos do advogado: I - exercer, com liberdade, a profissão em todo o território nacional”.

⁵⁹ Lei 8.906. “Art. 31. O advogado deve proceder de forma que o torne merecedor de respeito e que contribua para o prestígio da classe e da advocacia. § 1º O advogado, no exercício da profissão, deve manter independência em qualquer circunstância”.

⁶⁰ Quanto ao particular Ricardo Marcondes Martins destaca a importância de se examinar “o conceito de autonomia e a diferença entre a autonomia pública e a autonomia privada”, dispondo, a propósito, que “o primeiro passo para compreender essa diferença é assinalar que o direito fundamental à liberdade é garantido apenas aos particulares”, o que significa dizer que “entes públicos não têm liberdade” (MARTINS, Ricardo Marcondes. *Abuso de direito e a constitucionalização do direito privado*. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 65). Disso decorre a afirmação de que “enquanto o particular pode fazer tudo que o sistema jurídico não proíbe, a Administração Pública somente pode fazer o que o sistema jurídico expressamente autoriza” (MARTINS, Ricardo Marcondes. *Abuso de direito e a constitucionalização do direito privado*, cit., p. 65). Conforme Martins, a autonomia privada “é a possibilidade concedida aos particulares de editar, na esfera de liberdade garantida pelo sistema normativo, normas jurídicas que não são mera concretização das normas legislativas e

vigoram a legalidade administrativa e a supremacia do interesse público sobre o privado, que impõem à Administração e a seus agentes criteriosa aplicação do Direito. Isso significa que a formação da vontade administrativa pressupõe, sempre, a observância dos limites impostos pelo ordenamento jurídico-positivo para a intervenção do Estado na esfera das disponibilidades jurídicas do cidadão. Assim, considerando que a observância desses limites pressupõe o pleno conhecimento e a boa aplicação do Direito, e que essa atividade é subsidiada, na esfera administrativa, pelos posicionamentos técnicos construídos pela Advocacia Pública, é natural que se conclua que, em rigor, esses seus posicionamentos integram a formação da vontade administrativa.

A propósito, Danilo Cruz Madeira lembra que “no exercício gerencial da coisa pública, é comum que o Administrador se depare com situações que suscitam dúvidas jurídicas quanto à forma e, até mesmo, quanto ao conteúdo dos atos que pretende praticar”⁶¹. Disso decorre, conforme Madeira, a necessidade de o advogado público orientá-lo juridicamente, para que “aja em sintonia com a legislação, os princípios que norteiam a atividade administrativa e, principalmente, com a Constituição da República”⁶². Essa orientação jurídica não pode ser desconsiderada. Afinal, na lição de Moreira Neto, “os órgãos da Administração Pública, que têm na ordem jurídica não só o fundamento como os limites de sua atuação, não podem ignorar os pareceres regularmente emitidos pelas consultorias jurídicas dos órgãos da procuratura constitucional⁶³ que sobre elas atuem”⁶⁴. Se deixarem de segui-los, devem fazê-lo mediante decisão motivada, e sempre a seu inteiro risco jurídico e político⁶⁵. Assim, admitir-se, ainda que para efeito de classificação, que algumas dessas manifestações jurídicas, por simples opção do Administrador, não vinculariam a sua atuação, ou que, quando menos, a inobservância desses posicionamentos técnicos não implicaria na sua responsabilização pessoal, pela razão simples de serem por ele qualificadas como atividade de assessoramento,

constitucionais (MARTINS, Ricardo Marcondes. *Abuso de direito e a constitucionalização do direito privado*, cit., p. 72).

⁶¹ MADEIRA, Danilo Cruz. O papel da Advocacia Pública no Estado Democrático de Direito. *Revista Virtual da AGU*, ano 10, n. 107, dez. 2010. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTextoThumb.aspx?idConteudo=152998&id_site=1115&ordenacao=1>. Acesso em: 23 out. 2012. p. 16.

⁶² MADEIRA, Danilo Cruz. O papel da Advocacia Pública no Estado Democrático de Direito, cit., p. 16.

⁶³ Moreira Neto qualifica como “procuraturas constitucionais” os órgãos elencados pela Constituição de 1988 no Capítulo IV da Sessão II da Constituição, que trata das funções essenciais da justiça, ou seja do Ministério Público, da Advocacia Pública e da Defensoria Pública (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *As funções essenciais à justiça e as Procuraturas Constitucionais*, cit., p. 18).

⁶⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *As funções essenciais à justiça e as Procuraturas Constitucionais*, cit., p. 22.

⁶⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *As funções essenciais à justiça e as Procuraturas Constitucionais*, cit., p. 22.

corresponde a aceitar que, em concreto, a Administração Pública e seus agentes podem se furtrar ao cumprimento do Direito tal como interpretado pela Advocacia Pública quando da formulação de respostas aos questionamentos jurídicos que lhe são apresentados.

Ao ensejo, não prospera a ilação de que essa dissociação entre consultoria e assessoramento faria sentido à luz de uma hipotética distinção qualitativa entre os prolores dessas manifestações jurídicas, como se somente a atividade de consultoria fosse atribuída à Advocacia Pública, num contexto em que o assessoramento jurídico poderia ser conferido, então, a servidores estranhos aos seus quadros e, bem assim, a advogados contratados junto à iniciativa privada. Em primeiro lugar porque o regime constitucional atribui ambas as atividades (consultoria e assessoria) aos advogados públicos⁶⁶, o que torna impróprio, como regra, o seu exercício por profissionais que não integram a Advocacia Pública, sejam eles servidores comissionados⁶⁷, sejam advogados privados contratados para exercer esse mister⁶⁸. Em segundo lugar porque ainda que se admita ser viável, à luz da Constituição, que profissionais estranhos aos quadros da Advocacia Pública exerçam funções de assessoramento jurídico, também esses advogados estarão vinculados, nesse seu relacionamento com o poder público, aos ditames da legalidade administrativa e, bem assim, da indisponibilidade do interesse público e da sua supremacia sobre o interesse privado, e por isso não podem se furtrar

⁶⁶ A atribuição dessas duas atividades à Advocacia Pública Federal decorre do texto de artigo 131 da Constituição da República, ao passo que a sua atribuição aos Procuradores do Estado e do Distrito Federal é extraída da leitura conjugada do seu artigo 132 com os diplomas que lhes são correspondentes nas Constituições Estaduais.

⁶⁷ Quanto ao pormenor, destaco ser inconstitucional a atribuição de atividades típicas de advocacia pública a servidores comissionados; conforme se manifestou o Supremo Tribunal Federal por ocasião da apreciação do pedido de Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 881, relatada pelo Ministro Celso de Mello; bem como quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.261, relatada pelo Ministro Carlos Britto. Sobre o assunto, ler também: MADUREIRA, Claudio Penedo. Instituição de procuradorias jurídicas no âmbito dos Municípios: uma imposição constitucional, cit., p. 33/38m passim.

⁶⁸ Ao ensejo, não se pode perder de vista que a contratação de advogados para atuação na seara pública apenas é admitida em hipóteses excepcionalíssimas, para a realização de serviços especializados que, por qualquer circunstância, não possam ser adequadamente executados pelos procuradores. Esse é o posicionamento consolidado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal; conforme manifesta, nos termos seguintes, a Ministra Carmen Lúcia em Voto proferido no curso do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 484 (STF, ADIN nº 484, Relator Ministro Eros Grau, Relator para o Acórdão Ministro Ricardo Lewandowski, Julgamento: 10/11/2011, Tribunal Pleno, Publicação: DJe-022 DIVULG 31-01-2012 PUBLIC 01-02-2012 EMENT VOL-02642-01 PP-00001): “Nesses termos, realço o que já assentado por este Supremo Tribunal, no sentido de que ‘o art. 132 da Constituição veicula norma de organização administrativa’, não sendo vedado, portanto, em situações específicas e a critério das entidades federadas, o exercício, por outros advogados, sempre em caráter excepcional, das atribuições constitucionalmente atribuídas aos Procuradores de Estado (PET n. 408-AgR, Redator para o acórdão Ministro Sepúlveda Pertence, DJ 26.6.1990)”. Quanto a esse particular, cf., ainda: MADUREIRA, Claudio Penedo. *Administração Pública, litigiosidade e juridicidade: a importância da Advocacia Pública para o exercício da função administrativa*, cit., Tese de Doutorado. São Paulo: PUC/SP, 2014. Disponível na internet: <http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/processaPesquisa.php?PHPSESSID=05939d7018331458901ad1df0f051d32&listaDetalhes%5B%5D=15023&listaIncluiPasta%5B%5D=15023&processar=Processar>; acesso em 05 de outubro de 2014. p. 203-207, passim.

a uma correta aplicação do Direito a pretexto de estarem exercendo, em concreto, simples assessoramento jurídico. Em terceiro lugar porque, como exposto, mesmo os advogados privados não podem ser obrigados a direcionar os seus posicionamentos jurídicos à legitimação de opiniões preestabelecidas por seus clientes, porque a lei lhes assegura exercer com liberdade a sua profissão.

Disso decorre que, na esfera administrativa, essa *orientação jurídica* referida por Cláudio Grande Júnior como gênero da qual seriam espécies a *consultoria* e a *assessoria jurídica*⁶⁹ deve ser exercida, sempre, com vistas a orientar uma correta aplicação do Direito pelos agentes estatais. Semelhante constatação teórica torna imprópria ou, quando menos, absolutamente irrelevante a dissociação proposta pela doutrina entre consultoria e assessoramento jurídico, pelo que, neste trabalho, refiro a essas duas modalidades de intervenção jurídica simplesmente como atividade consultiva. Para tanto, valho-me, ainda, da observação de Danilo Madeira, quando expressou, em trabalho científico, que no Estado Democrático de Direito o advogado público (e quanto isso vou além: qualquer advogado chamado a se manifestar na seara pública) “não deve atuar como mero legitimador jurídico dos atos praticados pelo governante”, precisamente porque, no atual paradigma, sua atividade constitui autêntica forma de controle da juridicidade da atuação da Administração Pública⁷⁰.

2.2. Contencioso judicial.

No contencioso judicial, por sua vez, os advogados públicos atuam como partícipes da atividade cognitiva desenvolvida pela comunidade de intérpretes no campo da aplicação do Direito⁷¹. Sua missão nesse âmbito é procurar convencer o Poder Judiciário de que as posturas defendidas pela Administração Pública encontram amparo no ordenamento jurídico-positivo.

Em regra, essas posturas são lícitas, ou dotadas de juridicidade, precisamente porque, por concepção, a sua produção pressupõe a observância da ordem jurídica estabelecida. É que a Administração Pública e seus agentes têm sua atuação vinculada aos ditames da legalidade⁷², e por isso devem se preordenar, na esfera administrativa, a uma correta aplicação do Direito. Além disso, esses profissionais devem promover, em suas atividades cotidianas, a realização do interesse público, compreendido como interesse do Estado e da sociedade na observância

⁶⁹ GRANDE JÚNIOR, Cláudio. *Advocacia Pública: estudo classificatório de direito comparado*, cit., p. 64.

⁷⁰ MADEIRA, Danilo Cruz. *O papel da Advocacia Pública no Estado Democrático de Direito*, cit., p. 16.

⁷¹ Cf., a propósito: MADUREIRA, Claudio Penedo. *Direito, processo e justiça: o processo como mediador adequado entre o direito e a justiça*. Salvador: Juspodivm, 2014. p. 117-268, passim.

⁷² Aqui atendida em um sentido mais amplo, como juridicidade, de modo a também abranger o cumprimento das regras e princípios que compõem o regime constitucional.

da ordem jurídica estabelecida⁷³, o que pressupõe uma correta aplicação do Direito. Disso resulta o que em doutrina se convencionou chamar presunção de legitimidade dos atos administrativos⁷⁴.

Essa presunção, todavia, é relativa, admitindo prova em contrário; em especial quando questionada em juízo⁷⁵. Com efeito, podem ocorrer, na prática, equívocos na aplicação do Direito pela Administração Pública, preordenados, sobretudo, pela circunstância de nem todos os agentes estatais haverem sido formados para aplicar as regras e princípios que compõem o ordenamento jurídico-positivo.

Esses equívocos devem ser corrigidos pela Advocacia Pública quando do exercício da sua atividade consultiva, sob a invocação do instituto da autotutela⁷⁶. Porém, ressalvada a hipótese de decadência do direito de rever o ato praticado⁷⁷, tais equívocos não se convalidam, em concreto, se essa atividade corretiva não for exercida ao tempo oportuno.

Daí que quando os advogados públicos depreenderem, no exercício de sua atividade contenciosa, que o ato impugnado foi praticado em desrespeito ao Direito pátrio, cumpre-lhes promover a realização de conciliação no processo e/ou abster-se da apresentação de defesas e recursos⁷⁸. Assim, a exemplo da atividade consultiva, também essa função típica deve ser exercida, num Estado de Direito, como forma de controlar a juridicidade da atuação da Administração Pública⁷⁹.

⁷³ Cf.: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, cit., p. 72.

⁷⁴ A propósito, reporto-me, ainda, à seguinte passagem da obra de Hely Lopes Meireles: “Os atos administrativos, qualquer que seja a sua categoria ou espécie, nascem com a presunção de legitimidade, independentemente de norma legal que a estabeleça. Essa presunção decorre do princípio da legalidade da Administração, que, nos Estados de Direito, informa a atuação governamental (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, cit., p. 135).

⁷⁵ Cf. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, cit., p. 419.

⁷⁶ Ao ensejo, cf., por todos: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, cit., p. 71.

⁷⁷ Que se opera após 05 (cinco) anos da sua realização, conforme se depreende do texto do artigo 54 da Lei Federal nº 9.784/1999 (“Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé”). Esse dispositivo disciplina a decadência do direito de a Administração Pública Federal rever os seus atos, mas também pode ser aplicável aos Estados e Municípios, na falta de lei estadual/local, como já decidiu o Superior Tribunal de Justiça (STJ, AGA 506167, Relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Sexta Turma, Fonte DJ/DATA: 26/03/2007).

⁷⁸ Em geral, as normas administrativas que disciplinam o funcionamento das procuradorias contemplam essa possibilidade, sendo que onde não houver autorização legislativa específica essa autorização pode ser extraída do próprio texto constitucional, mais especificamente dos princípios administrativos da legalidade (expresso no caput do artigo 37 da Carta de 1988), da indisponibilidade do interesse público e da supremacia do interesse público sobre o privado (esses últimos inferidos da Constituição), que impõem à Administração Pública e a seus agentes uma correta aplicação do Direito. Quanto ao particular, cf.: MADUREIRA, Claudio Penedo. *Administração Pública, litigiosidade e juridicidade: a importância da Advocacia Pública para o exercício da função administrativa*, cit., p. 275/287, passim. Retomarei esse ponto no Capítulo 3.

⁷⁹ Cf.: MADEIRA, Danilo Cruz. O papel da Advocacia Pública no Estado Democrático de Direito, cit., p. 16.

2.3. Uma terceira atividade típica: o controle interno da juridicidade do agir administrativo.

Os advogados públicos, quando exercem a consultoria jurídica e o contencioso judicial, realizam, então, uma terceira atividade típica, que consiste no controle da aplicação do Direito pela Administração Pública⁸⁰. Essa particularidade da atuação dos procuradores não escapou à arguta observação de Maria Sylvia Di Pietro, quando anotou, em trabalho publicado no ano de 1996, que “o advogado público participa, de forma intensa e ativa, do *controle da Administração Pública*”, dispondo, a propósito, que “além do controle externo, exercido pelo Poder Judiciário e pelo Legislativo, este último com o auxílio do Tribunal de Contas, a Administração Pública sujeita-se a um controle interno, administrativo”, a ser “exercido no interesse da Administração, por autoridades e órgãos da própria Administração”, entre os quais se inserem “os que exercem advocacia pública”⁸¹.

Trata-se, pois, de atividade de controle interno. Como cediço, a Constituição da República trata da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do poder público entre os seus artigos 70 e 75. Esses dispositivos constitucionais são dirigidos *prima facie* à União Federal, mas devem ser aplicados, por simetria, também aos Estados e Municípios, ainda que assim não o disponham textualmente as suas respectivas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas⁸². Essa atividade fiscalizatória é desempenhada por dois modos

⁸⁰ Para Cláudio Grande Júnior, essa atividade de controle decorre naturalmente das atividades consultiva a contenciosa, “por ser desempenhada no exercício daquelas” (GRANDE JÚNIOR, Cláudio. *Advocacia Pública: estudo classificatório de direito comparado*, cit., p. 64).

⁸¹ DI PIETRO, Maria Sylvia. *Advocacia Pública*. *Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Município de São Paulo*, São Paulo, n. 3, p. 11-30, dez 1996. p. 17.

⁸² Nesse sentido se manifestou o Supremo Tribunal Federal por ocasião da apreciação do pedido de Medida Cautelar formulado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4416/PA; como se depreende da Ementa desse julgamento: “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 307, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ, ACRESCIDO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL 40, DE 19/12/2007. INDICAÇÃO DE CONSELHEIROS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO E DOS MUNICÍPIOS. DISPOSITIVO QUE AUTORIZA A LIVRE ESCOLHA PELO GOVERNADOR NA HIPÓTESE DE INEXISTÊNCIA DE AUDITORES OU MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL APTOS À NOMEAÇÃO. OFENSA AOS ARTIGOS 73, § 2º, E 75, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LIMINAR DEFERIDA. I - *O modelo federal de organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas, fixado pela Constituição, é de observância compulsória pelos Estados, nos termos do caput art. 75 da Carta da República*. Precedentes. II - Estabelecido no artigo 73, § 2º, da Carta Maior o modelo federal de proporção na escolha dos indicados às vagas para o Tribunal de Contas da União, ao Governador do Estado, em harmonia com o disposto no artigo 75, compete indicar três Conselheiros e à Assembléia Legislativa os outros quatro, uma vez que o parágrafo único do mencionado artigo fixa em sete o número de Conselheiros das Cortes de Contas estaduais. III - *Em observância à simetria prescrita no caput do art. 75 da Carta Maior, entre os três indicados pelo Chefe do Poder Executivo estadual, dois, necessariamente e de forma alternada, devem integrar a carreira de Auditor do Tribunal de Contas ou ser membro do Ministério Público junto ao Tribunal. Súmula 653 do Supremo Tribunal Federal*. IV - Medida cautelar deferida” (STF, ADI 4416-MC/PA, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Julgamento: 06/10/2010, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-207 DIVULG 27-10-2010 PUBLIC 28-10-2010 LEXSTF v. 32, n. 383, 2010, p. 84-96 RT v. 100, n. 905, 2011, p. 178-184) (destaques pessoais).

distintos: o controle externo, exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o controle interno, realizado pelos mecanismos de controle instituídos em cada órgão ou poder (art. 70⁸³). Em uma e outra modalidade de controle, a fiscalização deve abranger critérios de legalidade (ter o ato assento em lei), legitimidade (se o dinheiro público foi ou não bem aplicado) e economicidade (controle da eficiência na gestão financeira)⁸⁴.

Porém, essa atividade fiscalizatória exercida pelos advogados públicos no âmbito interno da Administração Pública (em controle administrativo, portanto) restringe-se aos aspectos jurídicos⁸⁵. Com efeito, “o controle interno não é desempenhado exclusivamente por advogados públicos”, como expressa Cláudio Grande Júnior, referindo, a propósito, à importância dos “trabalhos de profissionais das áreas de contabilidade, economia, finanças, administração pública, meio ambiente e outras”⁸⁶. Desse modo, atribui-se à Advocacia Pública tão-somente o controle interno do conteúdo jurídico das posturas adotadas pela Administração Pública, isto é, o controle da atividade administrativa no que toca aos aspectos jurídicos.

Não desconheço que todos os agentes públicos devem obediência ao Direito, e que por isso todos eles devem se preordenar à sua correta aplicação na esfera administrativa. Ocorre que, a despeito disso, não lhes cumpre, indiscriminadamente, emitir opinamentos jurídicos⁸⁷. Por razões óbvias, “somente a alguns órgãos pode ser confiada a titularidade do controle interno, principalmente de constitucionalidade”, pois, “do contrário, ruiriam a coordenação e subordinação necessárias à Administração Pública”⁸⁸, como expressa Grande Júnior. Disso decorre a sua conclusão no sentido de que a atividade de controle da juridicidade resta conferida exclusivamente à Advocacia Pública⁸⁹.

⁸³ CRFB. “Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder”.

⁸⁴ Cf.: ROSA JR., Luiz Emídio Franco da. *Direito tributário e financeiro*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 109.

⁸⁵ Cf.: GRANDE JÚNIOR, Cláudio. *Advocacia Pública: estudo classificatório de direito comparado*, cit., p. 65.

⁸⁶ GRANDE JÚNIOR, Cláudio. *Advocacia Pública: estudo classificatório de direito comparado*, cit., p. 66.

⁸⁷ Reporto-me, ao ensejo, à seguinte passagem doutrinária de Carlos Figueiredo Mourão: “É claro que todos, e, principalmente, os servidores públicos, têm como obrigação o conhecimento da lei, mas somente o advogado poderá expedir pronunciamentos sobre a legalidade de atos” (MOURÃO, Carlos Figueiredo. *A advocacia pública como instituição de controle interno da administração*. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 133).

⁸⁸ GRANDE JÚNIOR, Cláudio. *Advocacia Pública: estudo classificatório de direito comparado*, cit., p. 68.

⁸⁹ GRANDE JÚNIOR, Cláudio. *Advocacia Pública: estudo classificatório de direito comparado*, cit., p. 67.

Essa especificidade do problema foi oportunamente destacada por Caterine Vasconcelos de Castro, Francisca Rosileide de Oliveira Araújo e Luciano José Trindade quando expressaram, em sede doutrinária, que “a Advocacia Pública é a única instituição que, no exercício de suas atribuições essenciais à Justiça, detém a exclusividade do aconselhamento jurídico de todos os poderes e órgãos autônomos da Administração Pública, em cada unidade federativa”⁹⁰. Nesse mesmo sentido se posiciona Alexandre Magno Fernandes Moreira Aguiar, para quem a legalidade dos atos administrativos deve ser verificada pelos advogados públicos, que são os profissionais devidamente qualificados para o exercício desse mister⁹¹. Aguiar observa, ainda, que “antes, durante ou mesmo depois da expedição desses atos, é indispensável que o advogado público verifique sua legalidade”, situando essa verificação no contexto do controle interno dos atos administrativos⁹².

Essa conclusão também pode ser extraída da circunstância, mencionada por Grande Júnior, de algumas Cartas Estaduais haverem conferido textualmente às suas respectivas Procuradorias de Estado a atribuição de fiscalizar a legalidade dos atos do Poder Executivo⁹³, como se depreende, por exemplo, dos textos das Constituições dos Estados do Ceará (art. 151, VI), do Rio de Janeiro (art. 176, p. 3º)⁹⁴, de Alagoas (art. 152, IV), da Paraíba (art. 133, V e VI), do Piauí (art. 151, II) e do Rio Grande do Sul (art. 115). Atribuições semelhantes foram reconhecidas pelo legislador infraconstitucional à Advocacia Pública Federal, quando da edição Lei Complementar Federal nº 73/1993 (art. 4º, VIII, IX, X e XI), bem como às procuradorias estaduais e municipais instituídas segundo a modelagem proposta por esse diploma federal⁹⁵. Porém, mesmo onde essa atividade de controle não restou atribuída à Advocacia Pública de forma taxativa pelo constituinte e/ou pelo legislador, o seu exercício pelas procuradorias decorre naturalmente da circunstância de o Estatuto da Advocacia (Lei nº

⁹⁰ CASTRO, Caterine Vasconcelos de; ARAÚJO, Francisca Rosileide de Oliveira; TRINDADE, Luciano José. A advocacia pública no estado democrático de direito: reflexões jurídicas acerca dessa instituição estatal essencial à justiça. *Revista da Procuradoria Geral do Acre*, Rio Branco, n. 2, jan./dez. 2003. p. 248.

⁹¹ AGUIAR, Alexandre Magno Fernandes Moreira. Para que serve o advogado público? In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 56.

⁹² AGUIAR, Alexandre Magno Fernandes Moreira. Para que serve o advogado público?, cit., p. 56.

⁹³ GRANDE JÚNIOR, Cláudio. *Advocacia Pública: estudo classificatório de direito comparado*, cit., p. 65.

⁹⁴ Referidas por Grande Júnior (GRANDE JÚNIOR, Cláudio. *Advocacia Pública: estudo classificatório de direito comparado*, cit., p. 65-66).

⁹⁵ A propósito, observo que além dessas unidades federadas (Alagoas, Ceará, Paraíba, Piauí, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul), que preveem em suas respectivas Constituições o controle interno da juridicidade do agir administrativo pela Advocacia Pública, também referem, textualmente, à atribuição dessa atividade aos advogados públicos as leis orgânicas das Procuradorias Gerais dos Estados de Mato Grosso do Sul (LCE 95, art. 3º, VI), do Rio Grande do Norte (LCE 240, art. 11, VI), de Rondônia (LCE 620, art. 3º, III), de Roraima (LCE 71, art. 7º, IX), de Santa Catarina (LCE 317, art. 4º, X) e de Sergipe (LCE 27, art. 3º, IV), assim como a lei que disciplina a atuação da Procuradoria Geral do Distrito Federal (LCD 395, art. 4º, III).

9.906/1994) haver conferido aos advogados⁹⁶ e de a Constituição haver atribuído aos advogados públicos⁹⁷, e somente a eles, os mecanismos pelos quais essa fiscalização jurídica é desempenhada, consistentes no exercício da consultoria/assessoramento jurídico (atividade consultiva) e na representação judicial/extrajudicial do poder público (atividade contenciosa). Disso se verifica que, na esfera administrativa, tanto a atividade consultiva, quanto a contenciosa são exercidas como forma de controlar a juridicidade da atuação da Administração Pública⁹⁸.

Nesse campo, a incidência da legalidade administrativa⁹⁹, somada à imposição do regime jurídico-administrativo a que a Administração Pública e seus agentes preordenem-se à realização do interesse público¹⁰⁰, conferem aos advogados públicos o controle interno da juridicidade do agir administrativo. Conforme Seabra Fagundes, esse controle administrativo (ou autocontrole) “tem por objetivos corrigir os defeitos de funcionamento interno do organismo administrativo, aperfeiçoando-o no interesse geral”, bem como “ensejar reparação a direitos ou interesses individuais que possam ter sido denegados ou preteridos em consequência do erro ou omissão na aplicação da lei”¹⁰¹. Seu exercício decorre, então, da circunstância de o poder público dever “agir, em todas as suas instâncias, com o objetivo de manter a ordem constitucional”, como expressa Fabiano André de Souza Mendonça¹⁰².

Mendonça observa, a propósito, que a Carta de 1988 inovou na concepção tradicional segundo a qual “um direito só tem proteção na medida em que há um procedimento adequado a ele no Judiciário”, porque promoveu “um acréscimo nos mecanismos estatais que têm esse objetivo controlador”¹⁰³. Nesse campo, destaca-se a atuação dos Tribunais de Contas, que

⁹⁶ Quanto a esse particular, Carlos Figueiredo Mourão lembra que o Estatuto estabelece como atividades privativas da advocacia “a postulação a qualquer órgão do Poder Judiciário e aos juizados especiais” (art. 1º, I) e “as atividades de consultoria, assessoria e direção jurídicas” (art. 1º, II), de modo que somente os advogados (ou seja, profissionais devidamente inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil) têm habilitação para exercê-las (MOURÃO, Carlos Figueiredo. *A advocacia pública como instituição de controle interno da Administração*, cit., p. 133).

⁹⁷ Quanto a esse pormenor, cf. o disposto nos seus artigos 131 e 132: o primeiro atribui à Advocacia Geral da União a representação jurídica da União (atividade contenciosa) e consultoria e assessoramento do Poder Executivo; o outro, confere essas mesmas atribuições aos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal.

⁹⁸ Cf.: MADEIRA, Danilo Cruz. *O papel da Advocacia Pública no Estado Democrático de Direito*, cit., p. 16.

⁹⁹ Compreendida num sentido amplo, como juridicidade, de modo a também abarcar o cumprimento das regras e princípios insculpidos no texto constitucional.

¹⁰⁰ O que pressupõe, sob acepção teórica adotada neste trabalho, uma correta aplicação do Direito.

¹⁰¹ FAGUNDES, Miguel Seabra. *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. 4.ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1967. p. 108.

¹⁰² MENDONÇA, Fabiano André de Souza. Comentários aos arts. 131 e 132. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura. *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 1.657-1.658.

¹⁰³ MENDONÇA, Fabiano André de Souza. Comentários aos arts. 131 e 132, cit., p. 1.658.

passaram a assumir “composição mais democrática e novas atribuições”, além da “criação de um Ministério Público voltado à atividade fiscalizatória”, da incorporação da Defensoria Pública, assim como da Advocacia Privada, ao texto constitucional e, no que interessa mais especificamente ao meu objeto de análise, ao “estabelecimento de um caráter mais interno à Advocacia Pública”¹⁰⁴.

Nessa nova ordem constitucional, cabe aos advogados públicos desempenhar, com exclusividade, e inclusive com precedência sobre o controle externo posteriormente realizado pelos Tribunais de Contas e pelo Ministério Público, o controle jurídico das posturas administrativas¹⁰⁵. Posto isso, além da consultoria jurídica e do contencioso judicial, também se qualifica como atividade típica de advocacia pública o controle interno da juridicidade do agir administrativo, que é realizado, em concreto, quando do exercício, pelos procuradores, dessas duas primeiras funções típicas (a consultoria e o contencioso).

3. O PROBLEMA DA AUTONOMIA TÉCNICA DAS PROCURADORIAS E O CONTROLE JURÍDICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Por qualificar-se, em rigor, como um problema jurídico, o adequado enfrentamento, no plano da Ciência, do problema da autonomia técnica da Advocacia Pública deve ter como ponto de partida ao direito positivo, mais especificamente o Estatuto da Advocacia, instituído pela Lei Federal nº 8.906/1994, que disciplina a atuação dos advogados públicos e privados. Tal se infere da simples leitura do parágrafo 1º do seu artigo 3º, do qual se extrai, textualmente, que exercem atividade de advocacia os integrantes da Advocacia Pública das três esferas federativas, isto é, da União, dos Estados e dos Municípios¹⁰⁶. Assim se posiciona, em doutrina, Clovis Beznos, quando acentua que “a inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil impõe ao inscrito a sujeição a uma situação estatutária”, o que o submete às regras emanadas do Estatuto da Advocacia, que conferem direitos e deveres ao advogado¹⁰⁷⁻¹⁰⁸. Idêntica conclusão é extraída de verbete de súmula editado pela Comissão Nacional da Advocacia

¹⁰⁴ MENDONÇA, Fabiano André de Souza. Comentários aos arts. 131 e 132, cit., p. 1.658-1.659.

¹⁰⁵ MENDONÇA, Fabiano André de Souza. Comentários aos arts. 131 e 132, cit., p. 1.659.

¹⁰⁶ Lei 8.906. “Art. 3º [...] § 1º Exercem atividade de advocacia, sujeitando-se ao regime desta lei, além do regime próprio a que se subordinem, os integrantes da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria da Fazenda Nacional, da Defensoria Pública e das Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas entidades de administração indireta e fundacional”.

¹⁰⁷ BEZNOS, Clovis. Os honorários advocatícios dos Procuradores Públicos e a Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo: Malheiros, n. 29, 2000. p. 142.

¹⁰⁸ Sobre o assunto, ler também: MACEDO, Rommel. A advocacia pública consultiva e a sustentabilidade jurídico-constitucional das políticas públicas: dimensões, obstáculos e oportunidades na atuação da Advocacia-Geral da União, cit., p. 474.

Pública instituída pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, do qual se extrai, textualmente, que os Advogados Públicos têm direitos e prerrogativas regulados pelo Estatuto¹⁰⁹⁻¹¹⁰.

Com isso, aplica-se aos procuradores o disposto no inciso I do artigo 7º do mesmo diploma legal, bem como o parágrafo 1º de seu artigo 31, que conferem aos advogados plena liberdade no exercício da profissão¹¹¹. Destarte, todos os advogados, não importando se operam na iniciativa privada ou na esfera pública, têm a prerrogativa e a responsabilidade de se manifestar livremente nos processos em que atuam, o que significa dizer que esses profissionais ostentam, como regra, independência (ou autonomia) técnica. Quanto ao particular, a precitada Comissão Nacional da Advocacia Pública estabeleceu, em outro verbete, que a independência técnica é própria da advocacia pública e privada, e que a tentativa de subordinação ou ingerência do Estado na liberdade funcional e independência no livre exercício profissional do advogado público constitui violação à Constituição e ao Estatuto¹¹².

Contudo, devo observar que o ordenamento jurídico-positivo também submete os advogados públicos a seus respectivos regimes administrativos. Assim o expressou o legislador no mesmo parágrafo 1º do artigo 3º da Lei nº 8.906/1994, que os circunscreve não apenas ao regime do Estatuto da Advocacia, mas também ao regime próprio a que se subordinam¹¹³.

¹⁰⁹ OAB/Conselho Federal/Comissão Nacional da Advocacia Pública. “Súmula 10 - Os Advogados Públicos têm os direitos e prerrogativas insertos no Estatuto da OAB” (Disponível na internet: <<http://www.oab.org.br/noticia/24762/conselho-federal-traca-diretriz-em-defesa-da-advocacia-publica>>; acesso em 22 de maio de 2014).

¹¹⁰ Quanto ao particular, cf., ainda, a seguinte passagem doutrinária de Maria Sylvia Zanella Di Pietro: “Ainda que a Constituição não se refira especificamente a estes últimos, no que diz respeito à sua posição frente ao Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil, não há dúvidas de que há uma identidade de situações. [...] pelo artigo 3º, parágrafo 1º, ‘exercem atividade de advocacia, sujeitando-se ao regime desta lei, *além do regime próprio a que se subordinem*, os integrantes da Advocacia Geral da União, da Procuradoria da Fazenda Nacional, da Defensoria Pública e das Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas entidades da administração indireta e fundacional” (DI PIETRO, Maria Sylvia. *Advocacia Pública*, cit., p. 12).

¹¹¹ MACEDO, Rommel. *A advocacia pública consultiva e a sustentabilidade jurídico-constitucional das políticas públicas: dimensões, obstáculos e oportunidades na atuação da Advocacia-Geral da União*, cit., p. 474.

¹¹² OAB/Conselho Federal/Comissão Nacional da Advocacia Pública. “Súmula 2 - A independência técnica é prerrogativa inata à advocacia, seja ela pública ou privada. A tentativa de subordinação ou ingerência do Estado na liberdade funcional e independência no livre exercício da função do advogado público constitui violação aos preceitos Constitucionais e garantias insertas no Estatuto da OAB (Disponível na internet: <<http://www.oab.org.br/noticia/24762/conselho-federal-traca-diretriz-em-defesa-da-advocacia-publica>>; acesso em 22 de maio de 2014).

¹¹³ A propósito, cf.: (BEZNOS, Clovis. *Os honorários advocatícios dos Procuradores Públicos e a Lei de Responsabilidade Fiscal*, cit., p. 142), (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *A Advocacia de Estado revisitada: essencialidade ao Estado Democrático de Direito*. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 46-47) e (DEMO, Roberto Luís Luchi. *Advocacia pública*. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 91, n. 801, jul. 2002. p. 719).

Destarte, a afirmação da autonomia técnica dos procuradores também está a demandar a investigação sobre possíveis limites impostos pelo regime administrativo ao exercício da sua liberdade no exercício da profissão. Afinal, como expressa Rommel Macedo, é admissível a construção de limitações legislativas ao exercício da sua atividade profissional, evidentemente desde que “traçadas dentro dos parâmetros constitucionais, com o visio de compatibilizar sua condição de advogado com o regime estatutário no qual se enquadra”¹¹⁴. Assim, a afirmação da autonomia técnica dos procuradores pressupõe, ainda, a atenção aos conteúdos das diversas leis orgânicas que disciplinam a sua atuação no âmbito da União, dos Estados e dos Municípios, por exemplo para nelas investigar hipotética proibição quando à disposição sobre direitos e interesses pelos órgãos de advocacia pública ou, ainda, a submissão da adoção dessa providência ao assentimento dos governantes e demais gestores públicos.

Porém, não se pode perder de vista, na execução dessa tarefa, que a própria Constituição atribui a esses profissionais determinadas atividades típicas, cujo exercício não pode ser neutralizado pelo legislador infraconstitucional. Com efeito, compete-lhes o desempenho da consultoria jurídica e do contencioso judicial do poder público, porque assim o prevêm os artigos 131 e 132 da Constituição da República, mas também lhes toca (dada a determinação constitucional a que se estabeleça, em âmbito interno, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades federadas, de que trata o artigo 70 da Lei Maior) o controle interno da juridicidade do agir administrativo. Destarte, será inconstitucional, por ofensa a esses dispositivos constitucionais e, bem assim, à própria estruturação da Advocacia Pública na Carta Política, qualquer norma administrativa que imponha aos procuradores limitações tais em sua atuação institucional que os impeçam de exercer adequadamente essas suas atividades típicas.

Mas esses não seriam, certamente, os únicos preceitos constitucionais violados na espécie. É que os advogados públicos são, por concepção, servidores públicos, e por isso se encontram submetidos ao princípio da legalidade administrativa, não podendo, portanto, furtar-se, quando do exercício de suas atribuições típicas, a uma correta aplicação do Direito. Essa constatação teórica faz com que a realização do interesse público, quando analisada sob a ótica específica da atuação da Administração Pública e de seus agentes, pressuponha, necessariamente, que se promova em concreto o que Celso Antônio Bandeira de Mello designou como observância da ordem jurídica estabelecida¹¹⁵, que é composta, como cediço,

¹¹⁴ MACEDO, Rommel. *A Advocacia-Geral da União na Constituição de 1988*, cit., p. 140.

¹¹⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, cit., p. 72.

pelos enunciados prescritivos que integram o ordenamento jurídico-positivo. Portanto, também a realização do interesse público está a exigir dos agentes públicos em geral e dos procuradores em particular uma correta aplicação do Direito. Essa noção jurídica dita os reais contornos da indisponibilidade do interesse público e da sua supremacia sobre o interesse privado, num contexto em que a correta aplicação do Direito pela Administração Pública deve prevalecer inclusive sobre os interesses particulares do Estado¹¹⁶, retratados em opções políticas e administrativas adotadas por seus dirigentes. Destarte, eventual limitação, pela norma administrativa, ao exercício dessas atividades típicas de advocacia pública, se puder induzir, em concreto, a inobservância do Direito pela Administração Pública, será inconstitucional também por ofensa ao princípio da legalidade administrativa, de que trata o *caput* do artigo 37 da Constituição, assim como aos princípios da indisponibilidade do interesse público e da supremacia do interesse público sobre o privado, que, conforme Bandeira de Mello, são inferidos do texto constitucional¹¹⁷.

Por tais razões, tem-se afirmado, em doutrina, que a circunstância de os advogados públicos exercerem essas atividades típicas e, sobretudo, deles realizarem o controle da juridicidade do agir administrativo (impondo, assim, à Administração, por exigência dos princípios da legalidade administrativa, da indisponibilidade do interesse público e da supremacia do interesse público sobre o privado, uma criteriosa aplicação do Direito), confere a esses profissionais a necessária independência (ou autonomia) técnica. Devo destacar, nesse contexto, a importância da doutrina de Diogo de Figueiredo Moreira Neto¹¹⁸, que talvez tenha sido um dos primeiros autores a enfrentar o tema em trabalhos científicos¹¹⁹.

Conforme Moreira Neto, essas atividades típicas desempenhadas pelos advogados públicos (por ele designadas como atividades-fim) “visam ao estabelecimento, manutenção,

¹¹⁶ No pormenor, recobro a observação de Bandeira de Mello no sentido de que o Estado “independentemente do fato de ser, por definição, encarregado de interesses públicos, [...] pode ter, tanto quanto às demais pessoas, interesses que lhe são particulares, individuais, e que, tal como os interesses delas, concebidas em suas meras individualidades, se encarnam no Estado enquanto pessoa” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. A noção jurídica de “interesse público”, cit., p. 188). Esses últimos interesses não são, conforme Bandeira de Mello, “interesses públicos”, mas se qualificam, na verdade, como “interesses individuais do Estado”, que só podem ser perseguidos pelo poder público quando coincidem com a realização do interesse público (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. A noção jurídica de “interesse público”, cit., p. 188).

¹¹⁷ Cf.: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, cit., p. 96.

¹¹⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Advocacia de Estado revisitada: essencialidade ao Estado Democrático de Direito, cit., p. 41.

¹¹⁹ Reporto-me, nesse ponto, aos seguintes trabalhos, ambos publicados no ano de 1991: (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. As funções essenciais da justiça na Constituição de 1988. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Rio de Janeiro*, v. 43, 1991) e (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. As funções essenciais à justiça e as procuraturas constitucionais. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, dez. 1991).

cumprimento e aperfeiçoamento da ordem jurídica”¹²⁰, pois “o dever precípua cometido aos Advogados e Procuradores de qualquer das entidades estatais é indiscutivelmente o de sustentar e de aperfeiçoar a ordem jurídica”¹²¹. Assim, qualquer interesse deduzido em juízo pela Fazenda Pública estará sempre subordinado ao Direito, “devendo, por isso, recusar-se, o Advogado de Estado, a atuar por mero interesse arrecadatório, quando despido de legitimidade”, bem como “recusar-se a advogar com fins emulatórios”, ou, ainda, “negar-se a recorrer sistematicamente contra jurisprudência pacificada ou apenas com intenções protelatórias”, assim como “recusar-se a obedecer a ordens hierárquicas que depassem da organização burocrática dos serviços”, de modo a interferir “na condução formal e material dos processos administrativos e judiciais a seu cargo”¹²². Enfim, “os Advogados de Estado [...] não podem se eximir de atuar como órgãos independentes, sempre que se trate, prioritariamente, da defesa da ordem jurídica”¹²³. E tal se dá precisamente porque “os interesses da Fazenda do Estado, como, de resto, quaisquer interesses do aparelho de Estado, são disponíveis”, e por isso “cedem ante os interesses que lhe são constitucionalmente supraordinados”; enquanto que “o interesse da preservação da ordem jurídica [...] é sempre constitucionalmente indisponível, como interesse primário da sociedade posto à sua cura”¹²⁴.

Disso resulta, conforme Moreira Neto, que “os Advogados de Estado não necessitarão de autorização hierárquica ou de beneplácito superior para atuarem de acordo com sua ciência e sua consciência”, portanto “como órgãos tecnicamente independentes”, porque, do contrário, “teriam frustrada sua missão de controle da juridicidade plena [...] e a missão de mantenedores e aperfeiçoadores da ordem jurídica”, que “devem desempenhar como agentes constitucionais essenciais à justiça”¹²⁵. Assim, para o publicista, “a própria Constituição lhes assegura a independência técnico-funcional”, porque “acima do dever de pugnar pelos específicos interesses que lhe são confiados, paira o interesse geral de sustentar a própria

¹²⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Advocacia de Estado revisitada: essencialidade ao Estado Democrático de Direito, cit., p. 41.

¹²¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Advocacia de Estado revisitada: essencialidade ao Estado Democrático de Direito, cit., p. 41.

¹²² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Advocacia de Estado revisitada: essencialidade ao Estado Democrático de Direito, cit., p. 42.

¹²³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Advocacia de Estado revisitada: essencialidade ao Estado Democrático de Direito, cit., p. 43.

¹²⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Advocacia de Estado revisitada: essencialidade ao Estado Democrático de Direito, cit., p. 43.

¹²⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Advocacia de Estado revisitada: essencialidade ao Estado Democrático de Direito, cit., p. 43.

ordem jurídica que os define e acautela”, por ele qualificado como “um *prius*, sem o qual nenhum interesse estaria protegido”¹²⁶.

Nesse mesmo sentido se posiciona Alexandre Magno Fernandes Moreira Aguiar, quando expressa que “para o efetivo exercício do controle interno, é indispensável que exista independência do profissional que o realize, sob pena de se tornar suscetível a pressões políticas em sentido contrário ao prescrito no ordenamento jurídico”¹²⁷. Por isso é que, para Aguiar, “o advogado público conta com verdadeira independência funcional, que, a despeito de não estar prevista expressamente na Constituição Federal, pode ser inferida a partir de seus dispositivos”, em especial do princípio da legalidade e da exigência de controle interno da Administração Pública¹²⁸. Trata-se, pois, em suas palavras, “de um verdadeiro princípio constitucional implícito que regula não só a atividade dos advogados públicos, mas também toda a Administração Pública, que deve obediência aos ditames do Estado Democrático de Direito”¹²⁹.

Por sua vez, Rommel Macedo procura relacionar a inviolabilidade conferida pela Constituição (art. 133¹³⁰) aos advogados (entre eles os advogados públicos) à sua independência (ou autonomia) no exercício de suas competências constitucionais (arts. 131 e 132), pressuposto necessário a que esses profissionais possam manifestar seus posicionamentos jurídicos com liberdade¹³¹. A propósito, Macedo acrescenta que essa independência (ou autonomia) técnica foi taxativamente reconhecida aos advogados públicos no âmbito da Advocacia Pública Federal por ocasião da prolação do Parecer nº GQ-24, da Advocacia-Geral da União (que foi devidamente aprovado pelo Presidente da República, e que por isso suscita cumprimento obrigatório por órgãos e entidades da Administração Federal¹³²), no corpo do qual se assentou

¹²⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Advocacia de Estado revisitada: essencialidade ao Estado Democrático de Direito, cit., p. 46.

¹²⁷ AGUIAR, Alexandre Magno Fernandes Moreira. Para que serve o advogado público?, cit., p. 56.

¹²⁸ AGUIAR, Alexandre Magno Fernandes Moreira. Para que serve o advogado público?, cit., p. 57.

¹²⁹ AGUIAR, Alexandre Magno Fernandes Moreira. Para que serve o advogado público?, cit., p. 57.

¹³⁰ CRFB. “Art. 133. O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei”.

¹³¹ MACEDO, Rommel. A advocacia pública consultiva e a sustentabilidade jurídico-constitucional das políticas públicas: dimensões, obstáculos e oportunidades na atuação da Advocacia-Geral da União, cit., p. 474.

¹³² Quanto ao particular, cf. o que dispõe o parágrafo 1º do artigo 40 da Lei Complementar Federal nº 73/1993, que resta vazado nos seguintes termos: “Art. 40. Os pareceres do Advogado-Geral da União são por este submetidos à aprovação do Presidente da República. § 1º O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento”.

que “a positividade da disciplina específica dos servidores públicos, na condição de advogados, não lhes tolhe a isenção técnica ou independência da atuação profissional”¹³³.

Também Danilo Cruz Madeira leciona que essa independência (ou autonomia) técnica do advogado público “é pressuposto indispensável para o exercício completo de sua função constitucional”¹³⁴. Por decorrência dela, adverte Madeira, esse profissional não pode ser “constrangido, em momento algum, em sua atividade pelo Administrador”¹³⁵. Afinal, “fosse lícito aos poderes constituídos imiscuir-se nas funções essenciais à justiça, ditando-lhes os comportamentos e inculcando-lhes as suas ‘vontades políticas’”, o discurso constitucional dos artigos 127 e seguintes da Constituição “seria letra morta, inócua tentativa de estatuir limites (de justiça) à atividade do Estado”¹³⁶, como expressa Derly Barreto Silva Filho.

Essas considerações revelam que a doutrina jurídica afirma, com base no ordenamento jurídico-positivo, em especial no regime constitucional, a independência (ou autonomia) técnica dos advogados públicos, em especial quando se tem em vista a constatação, dantes manifestada, de que são inconstitucionais, por ofensa aos artigos 131 e 132 da Carta de 1988 e, bem assim, aos princípios da legalidade, da indisponibilidade do interesse público e da supremacia do interesse público sobre o privado, as normas administrativas que porventura interfiram no exercício de suas atividades típicas. Semelhante prerrogativa lhes foi reconhecida pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, embora não lhes adjudique a *autonomia funcional* atribuída pela Carta da República aos membros do Ministério Público¹³⁷, assentou, quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 470, que os procuradores possuem *autonomia técnica*, que decorre da sua própria condição de advogados, observando, contudo, que essa sua *autonomia técnica* distingue-se da *autonomia funcional* conferida ao órgão ministerial pela circunstância de os advogados públicos não possuírem autorização constitucional para reconhecer o direito posto

¹³³ MACEDO, Rommel. A advocacia pública consultiva e a sustentabilidade jurídico-constitucional das políticas públicas: dimensões, obstáculos e oportunidades na atuação da Advocacia-Geral da União, cit., p. 474-475.

¹³⁴ MADEIRA, Danilo Cruz. O papel da Advocacia Pública no Estado Democrático de Direito, cit., p. 22.

¹³⁵ MADEIRA, Danilo Cruz. O papel da Advocacia Pública no Estado Democrático de Direito, cit., p. 22.

¹³⁶ SILVA FILHO, Derly Barreto. O controle da legalidade diante da remoção e inamovibilidade dos advogados públicos, cit., p. 51.

¹³⁷ A propósito, Walter Claudius Rothenburg observa, em comentários ao parágrafo 1º do artigo 127 da Constituição (dispositivo constitucional que confere a referida prerrogativa ao Ministério Público), que a “independência funcional é uma garantia que [...] projeta-se principalmente na esfera individual”, de modo que “cada membro do MP [...] deve ter respeitada sua convicção”, não podendo, com isso, “ser compelido a atuar contra seu entendimento” (ROTHENBURG, Walter Claudius. Comentários aos arts. 127 ao 130. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura. *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 1.634). Por isso é que, nas palavras de Alexandre de Moraes, “nem seus superiores hierárquicos podem ditar-lhes ordens no sentido de agir dessa ou daquela maneira dentro de um processo” (MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 1999. p. 458).

em juízo sem a autorização de seus superiores hierárquicos. Esse posicionamento sobressai das manifestações, naquele processo, dos Ministros Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence; e foi retomado pelo Excelso Pretório quando do julgamento do mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 291, a partir do diálogo mantido entre os Ministros Carlos Brito e Marco Aurélio, que põe em evidência que não estava em discussão naquele processo a autonomia (ou independência) técnica da Advocacia Pública¹³⁸. Prevaleceu, assim, no Tribunal Constitucional, quanto ao particular da atribuição (ou não) de autonomia técnica à Advocacia Pública, o posicionamento firmado por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 470; quando se afirmou que os procuradores possuem “autonomia profissional” (conforme designada pelo Ministro Sepúlveda Pertence naquele julgamento, mas que também pode ser qualificada como “independência técnica”, na expressão empregada mais recentemente pelo Ministro Carlos Brito, ou como “autonomia técnica”, no jargão comumente utilizado pela doutrina jurídica), que decorre da sua própria condição de advogados; assentando-se, todavia, que essa autonomia não deve ser confundida com a autonomia *autonomia funcional* atribuída pela Constituição aos membros do Ministério Público; precisamente porque, na opinião prevalente naquele julgamento, a circunstância de os advogados públicos manterem essa “autonomia profissional” não os autoriza a reconhecer o direito posto em juízo sem a autorização de seus superiores hierárquicos. Como essa afirmação não foi refutada no curso dos julgamentos que se sucederam ao longo dos anos¹³⁹, é impreciso supor que o Tribunal Constitucional, em suas manifestações relativas à *autonomia funcional* da Advocacia Pública, rejeitou a tese doutrinária, explicitada ao início deste capítulo, quanto a ostentarem os procuradores *autonomia técnica*; que decorre da sua condição de advogados, mais especificamente da circunstância de a Lei nº 8.906/1994 (art. 7º, I e art. 31, p. 1º) conferir a eles plena liberdade no exercício da profissão¹⁴⁰.

Aliás, a ilação de que os advogados públicos não ostentam liberdade para manifestar seus posicionamentos técnicos no campo da aplicação do Direito e que por isso não possuiriam independência (ou autonomia) técnica iria de encontro a outro entendimento firmado pelo Excelso Pretório. Com efeito, o Tribunal Constitucional, apreciando mandados de segurança

¹³⁸ Sobre o assunto, cf.: MADUREIRA, Claudio Penedo. *Administração Pública, litigiosidade e juridicidade: a importância da Advocacia Pública para o exercício da função administrativa*, cit., p. 180-193, passim.

¹³⁹ Tendo sido, inclusive, confirmada, embora implicitamente, quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 291, do qual restou evidente que a ulterior negativa do Supremo Tribunal Federal em reconhecer *autonomia funcional* à Advocacia Pública não induziu a refutação, por aquela Corte, da sua *autonomia técnica*.

¹⁴⁰ Nesse sentido se posiciona Rommel Macedo (MACEDO, Rommel. *A advocacia pública consultiva e a sustentabilidade jurídico-constitucional das políticas públicas: dimensões, obstáculos e oportunidades na atuação da Advocacia-Geral da União*, cit., p. 474).

impetrados contra decisões do Tribunal de Contas da União que dispunham sobre a extensão do seu controle externo a pareceres exarados por procuradores, reviu seu entendimento anterior (que refutava, em abstrato, a possibilidade de responsabilização desses profissionais por suas manifestações jurídicas na esfera administrativa¹⁴¹), e passou a entender que os procuradores, quando exaram “pareceres vinculantes”, podem vir a ser responsabilizados por esses seus opinamentos¹⁴². O ponto de vista assumido nessas manifestações pretorianas é o de que os advogados públicos, quando exaram manifestações vinculantes, participam da construção da vontade administrativa, e por isso podem vir a ser responsabilizados pessoalmente quando seus pareceres não podem deixar de ser atendidos pelos governantes e pelos demais agentes estatais. Destarte, se, para o Supremo Tribunal Federal, determinadas manifestações exaradas por procuradores não podem ser descumpridas, é natural que se conclua, com base nesses mesmos precedentes, que esses opinamentos são lavrados com a necessária independência (ou autonomia) técnica. Assim não fosse não haveria “pareceres vinculantes”, como assentou a Corte Suprema, pois seria suficiente à sua inobservância simples determinação aos procuradores para que os modificassem, de modo a adequá-los aos desígnios pessoais e/ou políticos dos governantes ou de outros agentes públicos que ocupam posições de gestão na Administração. Enfim, ou os advogados públicos ostentam independência (ou autonomia) técnica, ou não se cogita, em qualquer hipótese, da sua responsabilização nos moldes aventados pelo Excelso Pretório nesses julgamentos.

Posto isso, resta esclarecer, a pretexto de concluir esta breve descrição do posicionamento firmado pelo Supremo Tribunal Federal sobre o tema, quem seriam as autoridades superiores referidas no curso do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 470, quando se dispôs que o reconhecimento de autonomia técnica aos procuradores não lhes assegura a prerrogativa de reconhecer o direito posto em juízo sem a autorização de seus superiores hierárquicos. Seriam os Chefes do Poder Executivo? Ou seriam os seus respectivos procuradores chefes ou Procuradores Gerais? A resposta a esses questionamentos é extraída, com relativa facilidade, da própria manifestação do Ministro Sepúlveda Pertence no precitado julgamento. Com efeito, quando se expressou no curso dos debates iniciados a partir do Voto do Ministro Marco Aurélio, Pertence afirmou que a assimilação da independência funcional “levaria o advogado público, por exemplo, a possibilidade, sem autorização de seus

¹⁴¹ Retratado, exemplificativamente, no julgamento do Mandado de Segurança nº 24.073, relatado pelo Ministro Carlos Veloso (STF, MS 24.073/DF, Relator Ministro Carlos Velloso, Julgamento: 06/11/2002, Tribunal Pleno, Publicação DJ 31-10-2003).

¹⁴² Refiro-me, nesse ponto, ao julgamento dos Mandados de Segurança nº 24.584 e 24.631, relatados, respectivamente, pelos Ministros Marco Aurélio e Joaquim Barbosa.

superiores, de reconhecer o direito posto em juízo”, aduzindo, textualmente, que isso lhe parece “incompatível com a organização hierarquizada da Advocacia-Geral”¹⁴³. Note-se que o Ministro Pertence não referiu, nessa passagem, à organização hierarquizada da Administração Pública, de modo a buscar induzir, pela incidência do poder hierárquico, pretensa subordinação jurídica dos advogados públicos ao Chefe do Poder Executivo ou a qualquer outra autoridade administrativa. Portanto, esses profissionais, conquanto ostentem, na linha do que afirma a doutrina e do que admite a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, autonomia técnica, não podem dispor sobre direitos e interesses deduzidos em juízo sem a devida autorização de seus superiores hierárquicos, assim compreendidas as autoridades administrativas que dirigem os respectivos órgãos de advocacia pública.

Essa afirmação (segundo a qual os procuradores só poderiam dispor sobre direitos e interesses deduzidos em juízo mediante autorização dos dirigentes das procuradorias a que se encontram vinculados) conduz, naturalmente, à investigação sobre a existência de hierarquia entre advogados públicos. É que muito embora esses profissionais estejam submetidos ao regramento do Estatuto da Advocacia, que estabelece, de forma taxativa, que não há hierarquia nem subordinação entre advogados¹⁴⁴, também lhes são aplicáveis os estatutos administrativos de seus respectivos serviços jurídicos¹⁴⁵. A propósito, Maria Sylvia Zanella Di Pietro leciona, abordando os limites do poder hierárquico na Administração Pública, que “pode haver distribuição de competências dentro da organização administrativa”, com a exclusão “da relação hierárquica com relação a determinadas atividades”¹⁴⁶. Nesse contexto, o exemplo empregado pela professora paulista para demonstrar essa sua afirmação reside precisamente na atuação dos órgãos consultivos, “que, embora incluídos na hierarquia administrativa para fins disciplinares, por exemplo, fogem à relação hierárquica no que diz respeito a suas funções”, por exercerem “determinadas atividades que, por sua própria natureza, são incompatíveis com uma determinação de comportamento por parte do superior hierárquico”¹⁴⁷. Essas observações de Di Pietro também são justificadas, quando se tem em foco o conteúdo e a qualidade das manifestações jurídicas exaradas, pela advertência de

¹⁴³ Ipsis literis: “O Senhor Ministro Sepúlveda Pertence - A assimilação levaria o advogado público, por exemplo, a possibilidade, sem autorização de seus superiores, de reconhecer o direito posto em Juízo: isso me parece *incompatível com a organização hierarquizada da Advocacia-Geral*” (destaques pessoais).

¹⁴⁴ Lei 8.906. “Art. 6º Não há hierarquia nem subordinação entre advogados, magistrados e membros do Ministério Público, devendo todos tratar-se com consideração e respeito recíprocos”.

¹⁴⁵ Com efeito, nos precisos termos do parágrafo 1º do artigo 3º da Lei nº 8.906 (Estatuto da Advocacia), os procuradores sujeitam-se não apenas ao regime do estatuto, mas também ao “regime próprio a que se subordinem”.

¹⁴⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, cit., p. 92.

¹⁴⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, cit., p. 92

Luciane Moessa de Souza no sentido de que “o desempenho de funções gerenciais em órgãos da Advocacia Pública não implicará necessariamente maior grau de conhecimentos jurídicos sobre um assunto”, pois “é perfeitamente possível que o ‘subordinado’ seja um eminente estudioso/doutrinador sobre tema de sua atuação, ao passo que o ‘superior hierárquico’ detenha conhecimentos superficiais sobre o assunto”¹⁴⁸.

Porém, Souza admite, a despeito disso, a possibilidade de o advogado público ser influenciado, em suas manifestações, “por argumentos jurídicos sólidos”, expressados “mediante um debate coletivo na instituição, no qual tenham participação os maiores especialistas no tema”¹⁴⁹; refutando, com isso, a afirmação de que é “incabível a tomada de decisões coletivas sobre estratégias jurídicas em processos judiciais, ou a adoção de pareceres jurídicos conjuntos, ou ainda, a possibilidade de adoção de pareceres vinculantes para os próprios advogados públicos”¹⁵⁰. Em suas próprias palavras, “é evidente que exigências de natureza administrativa (no que diz respeito às regras de ordem formal), ou a complexidade do tema (no que diz respeito à tomada coletiva de decisões)”, ou, ainda, “razões de eficiência administrativa (no que tange aos pareceres vinculantes) podem limitar a independência funcional ao advogado público”¹⁵¹. Nesse mesmo sentido se posiciona Rommel Macedo, para quem a independência dos procuradores “não exclui a necessidade de observância das disposições legais e constitucionais, bem como das súmulas e demais manifestações às quais a lei atribua efeito vinculante”¹⁵²; ou, num sentido mais amplo, “não impede a existência de instâncias no âmbito da instituição, com o objetivo de garantir a uniformização dos entendimentos a serem adotados”¹⁵³.

O que ocorre é que a defesa do poder público, assim como a sua orientação pela advocacia consultiva, deve ser feita de forma harmônica, de modo a impor à Administração Pública uma atuação uniforme¹⁵⁴. É que os órgãos administrativos, porque estão submetidos aos princípios

¹⁴⁸ SOUZA, Luciane Moessa de. Autonomia institucional da advocacia pública funcional de seus membros: instrumentos necessários para a concretização do Estado Democrático de Direito, cit., p.120.

¹⁴⁹ SOUZA, Luciane Moessa de. Autonomia institucional da advocacia pública funcional de seus membros: instrumentos necessários para a concretização do Estado Democrático de Direito, cit., p. 121.

¹⁵⁰ SOUZA, Luciane Moessa de. Autonomia institucional da advocacia pública funcional de seus membros: instrumentos necessários para a concretização do Estado Democrático de Direito, cit., p. 121.

¹⁵¹ SOUZA, Luciane Moessa de. Autonomia institucional da advocacia pública funcional de seus membros: instrumentos necessários para a concretização do Estado Democrático de Direito, cit., p. 121.

¹⁵² MACEDO, Rommel. A advocacia pública consultiva e a sustentabilidade jurídico-constitucional das políticas públicas: dimensões, obstáculos e oportunidades na atuação da Advocacia-Geral da União, cit., p. 475.

¹⁵³ MACEDO, Rommel. A advocacia pública consultiva e a sustentabilidade jurídico-constitucional das políticas públicas: dimensões, obstáculos e oportunidades na atuação da Advocacia-Geral da União, cit., p. 475.

¹⁵⁴ MACEDO, Rommel. A advocacia pública consultiva e a sustentabilidade jurídico-constitucional das políticas públicas: dimensões, obstáculos e oportunidades na atuação da Advocacia-Geral da União, cit., p. 475.

constitucionais da impessoalidade e da eficiência (art. 37), não podem se posicionar de forma contraditória, ou incoerente, frente aos casos concretos, sob pena e risco de que se verifique, na casuística, a fruição a direitos reconhecidos pelo ordenamento por alguns administrados concomitantemente com a sua negativa a outros administrados que se encontram em idêntica posição frente o problema. Assim, a hierarquização dos posicionamentos jurídicos firmados no âmbito da Advocacia Pública, nos moldes aventados pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, apresenta-se, em rigor, como exigência do próprio regime administrativo.

De todo modo, essa ressalva imposta pelo Excelso Pretório ao exercício, pelos procuradores, da sua autonomia técnica não lhes afeta a liberdade de manifestação profissional, de que tratam o inciso I do artigo 7º do Estatuto da Advocacia e o parágrafo 1º de seu artigo 31, porque não impede esses profissionais manifestarem seus entendimentos com independência; mas apenas submete essas suas manifestações, a bem da uniformização dos posicionamentos jurídicos firmados em âmbito estatal, à apreciação de instancias superiores¹⁵⁵. Posto isso, é importante estabelecer a necessária distinção entre a liberdade de manifestação profissional dos procuradores (independência profissional), que decorre da sua condição de advogados, e a autonomia técnica da Advocacia Pública. É que a Advocacia Pública, muito embora seja composta por profissionais que mantém plena independência para a formulação de seus opinamentos jurídicos, deve se apresentar, frente aos casos concretos, como estrutura orgânica hierarquizada, de modo a orientar, mediante o emprego de expedientes internos que possibilitem a uniformização de seus posicionamentos jurídicos, uma atuação administrativa desprovida de contradições, assegurando com isso a efetiva fruição dos direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico aos administrados. Nessa conjuntura, os procuradores mantêm plena liberdade para expressar suas convicções jurídicas, que podem, todavia, ser ulteriormente submetidas, a bem da uniformização dos posicionamentos do poder público

¹⁵⁵ É que essa constatação não permite afirmar que os procuradores estejam impedidos de se manifestar com a necessária liberdade nos processos a que se encontram vinculados. É que, conforme Macedo, os membros da Advocacia Pública “estão sujeitos à subordinação apenas do ponto de vista administrativo, vez que, sob o prisma funcional, não se há de falar em subordinação, mas sim em instâncias” (MACEDO, Rommel. A advocacia pública consultiva e a sustentabilidade jurídico-constitucional das políticas públicas: dimensões, obstáculos e oportunidades na atuação da Advocacia-Geral da União, cit., p. 475). Essa observação de Macedo não se contrapõe à liberdade de manifestação conferida pelo ordenamento jurídico-positivo aos advogados, entre eles os advogados públicos, porque permite ao profissional manifestar seus entendimentos com plena liberdade, mas sem perder de vista que essas suas manifestações encontram-se sujeitas, a bem da uniformização dos posicionamentos jurídicos firmados em âmbito estatal, à sua oportuna apreciação por instancias superiores (MACEDO, Rommel. A advocacia pública consultiva e a sustentabilidade jurídico-constitucional das políticas públicas: dimensões, obstáculos e oportunidades na atuação da Advocacia-Geral da União, cit., p. 475). Isso não constitui, sob qualquer aspecto, uma *capitis diminutio* dos procuradores, e tampouco afeta a sua independência como profissional do Direito. A propósito, basta ver que mesmo em âmbito judicial é recorrente a submissão dos posicionamentos firmados pelos juízes aos órgãos de jurisdição superior, contexto em que, como cediço, é relativamente comum a apreensão, em concreto, da sua reforma total ou parcial.

acerca da aplicação do Direito, a outras instâncias decisórias instituídas dentro das procuradorias. Disso resulta que esses profissionais não ostentam, individualmente, autonomia técnica, a exemplo do que ocorre com os membros do Ministério Público; e daí falar-se, em rigor, em autonomia da procuradoria e não dos procuradores.

4. À GUISA DE CONCLUSÃO: A IMPORTÂNCIA DOS PROCURADORES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO BRASILEIRO.

A constatação de que os procuradores, quando exercem suas atividades consultivas e contenciosas, desempenham, ainda, o controle da juridicidade do agir administrativo, conjugada à compreensão de esses atores jurídicos operam sob regime de independência profissional, do qual deriva a autonomia técnica das procuradorias, evidenciam a sua importância para a implementação das políticas públicas concebidas pelo Estado brasileiro. Os procuradores atuam, nesse contexto, não apenas no controle dessas políticas públicas e/ou dos métodos propostos para a sua implementação, mas, sobretudo, no campo da sua concepção pelos governantes e pelos gestores públicos que os auxiliam, guardados, evidentemente, os limites impostos para a intervenção dos órgãos jurídicos na formulação das políticas do Estado.

Por óbvio, os procuradores não ostentam competência administrativa e nem legitimação constitucional para formular políticas públicas. Falta-lhes competência porque sua atuação circunscreve-se aos aspectos jurídicos, na medida em que instrumentalizada, por meio do desempenho de atividades consultivas e contenciosas, no contexto da execução de controle exclusivamente jurídico do agir administrativo. Falta-lhes legitimação porque, como cediço, a concepção das políticas públicas é conferida, em regimes democráticos, aos legítimos representantes do povo, portanto aos governantes, assim como aos órgãos técnicos que os auxiliam neste processo. Posto isso, é rigorosamente vedado aos procuradores entrar em considerações sobre a conveniência e a oportunidade da adoção de uma dada política pública pela Administração, que se circunscrevem ao campo do mérito administrativo.

Porém, isso não lhes impede de, em concreto, depreender que o conteúdo dessa política ou, ainda, que o método eleito para a sua execução incompatibiliza-se como o ordenamento¹⁵⁶.

¹⁵⁶ Conforme César Kirch, “é nesse contexto que a atribuição de consultoria jurídica ao Poder Executivo ganha singular importância e tem de ser bem prestada, a fim de efetuar a compatibilização da política a ser implementada com as normas e princípios vigentes, para a perfeita satisfação dos interesses do povo brasileiro” (KIRCH, César do Vale. A alavancagem da AGU para a consolidação e o sucesso da advocacia pública de Estado no Brasil. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 401).

Exemplificando, não cabe à procuradoria interferir no local onde será instalada uma ponte por um Município. No entanto, se houver no processo administrativo laudo técnico que afirme, de forma peremptória, que a realização da obra em localidade distinta daquela que foi eleita pelo Prefeito reduzirá os custos de sua execução e, além disso, minimizará os impactos urbanísticos da intervenção, o advogado público poderá afirmar em seu parecer que essa escolha realizada pelo governante é contrária do Direito, porque ofensiva ao princípio constitucional da eficiência (art. 37). Não lhe toca, pois, dizer que a obra é muito cara, ou que o local escolhido pelo Prefeito não é o mais apropriado, vez que essas considerações técnicas são externas ao âmbito de sua atuação profissional. Todavia, se essa afirmação foi feita, em parecer circunstanciado, pelo corpo técnico da Administração Pública, ou por profissionais contratados pelo poder público para a realização dessa análise, não há dúvidas de que o procurador está autorizado a tecer considerações jurídicas também sobre esse aspecto, que se apresentará, no processo, como elemento fático que embasa a investigação sobre a juridicidade da postura administrativa controlada.

A distinção entre as análises é sutil, mas não pode ser olvidada pelos profissionais de Direito, sob pena e risco de deslegitimarem a sua própria atuação. Quanto ao particular, reporto-me à distinção teórica proposta por Ronald Dworkin entre “argumentos de princípio” e “argumentos de política”. Na lição desse professor norte-americano, os “argumentos de política” justificam uma decisão mostrando que ela “fomenta ou protege algum objetivo coletivo da comunidade como um todo” (que se assenta, no exemplo proposto, na decisão por construir a ponte em uma específica localidade, mediante simples escolha realizada pelo Prefeito, na condição de cidadão eleito por seus pares para tomar decisões políticas em seu lugar), enquanto os “argumentos de princípio” justificam-na “mostrando que a decisão respeita ou garante um direito de um indivíduo ou de um grupo” (que se assenta, no exemplo proposto, em hipotético impedimento jurídico para a construção da ponte naquela localidade, pautado na imposição a que a Administração Pública seja eficiente, precisamente porque se detectou, em laudo técnico encomendado pelo Município, que a realização da obra em outra localidade seria mais barato e causaria menos impactos urbanísticos)¹⁵⁷. Feita essa distinção, Dworkin observa que é da competência do Poder Legislativo, assim como do Executivo, “aderir a argumentos de política e adotar programas gerados por tais argumentos”, e que, por outro lado, as decisões jurídicas, “que apenas aplicam os termos claros de uma lei de validade

¹⁵⁷ DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 129.

inquestionável, são sempre justificadas por argumentos de princípio, mesmo que a lei em si tenha sido gerada por uma política”¹⁵⁸.

Portanto, os advogados públicos, assim como os membros do Ministério Público e dos demais órgãos externos de fiscalização e controle, quando se manifestam juridicamente nos processos a eles submetidos, somente podem empregar “argumentos de princípio”. Quando recorrem, nessa atividade, também a “argumentos de política” (formulando escolhas, ou criticando a conveniência ou a oportunidade das escolhas empreendidas pelos governantes), esses profissionais invadem campo de decisão conferido única e exclusivamente aos legítimos representantes do povo, atentando, assim, contra o Direito e a contra democracia. Por esse motivo, e porque os governantes são eleitos por seus pares para realizar escolhas políticas tendentes ao atendimento das necessidades da sociedade, torna-se impositivo a quem quer que seja (não apenas aos advogados públicos, mas também aos órgãos externos de fiscalização e controle, como o Ministério Público e os Tribunais de Contas) o devido respeito ao conteúdo político dessas decisões, que, pelas razões dantes expostas, apenas pode ser alcançado por decisões jurídicas quando fundadas em “argumentos de princípio”.

Em decorrência do conteúdo político dessas tomadas de posição e, sobretudo, da circunstância de os governantes serem eleitos pelo povo para adotar programas e políticas capazes de atender aos interesses da sociedade, a afirmação, pelos advogados públicos, de que o meio empregado pela Administração para a execução de determinada política é contrário ao Direito, conduz, necessariamente, à investigação sobre se existem outros meios jurídicos que permitam a sua implantação, inclusive com vistas à identificação do meio mais adequado para implementá-la. De igual modo, quando se manifestam pela ilegalidade da política, tendo em vista o seu conteúdo, os procuradores devem averiguar se existem ajustes que lhes podem ser feitos de modo a torná-la compatível com o ordenamento jurídico-positivo¹⁵⁹.

Ao ensejo, recorro a lição de César do Vale Kirch, para quem o procurador “não poderá limitar-se a dizer ‘não pode’, mas sim, demonstrar ao administrador público ‘como pode’ ser viabilizada juridicamente a política pública que a Administração pretende implementar”¹⁶⁰. Afinal, prossegue Kirch, se “o governante foi eleito para cumprir as promessas de campanha,

¹⁵⁸ DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*, cit., p. 130-131.

¹⁵⁹ Cf.: SOUZA, Luciane Moessa de. Consultoria jurídica no exercício da advocacia pública: a prevenção como melhor instrumento para a concretização dos objetivos do Estado brasileiro. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 179.

¹⁶⁰ KIRCH, César do Vale. A alavancagem da AGU para a consolidação e o sucesso da Advocacia Pública de Estado no Brasil, cit., p. 402.

que, após sua eleição transformaram-se em políticas de governo legitimamente chanceladas pelo voto do povo”, é inconcebível que um membro da Advocacia Pública “limite-se a dizer ‘não pode’, abstendo-se de se encontrar uma solução jurídica capaz de encaixá-las ordenamento jurídico e apta a lastrear as ações de governo, que serão executadas para a realização dos anseios sociais”¹⁶¹.

Nesse contexto, depreendido que o ato é sanável, cumpre ao procurador declinar em seu parecer quais modificações devem ser feitas para alcançar esse objetivo; sendo que quando sua análise apontar que não existe solução alternativa para a adoção da política, também essa informação deve restar declinada no parecer; para que os governantes, com o auxílio de seus órgãos técnicos, possam ser convencidos da necessidade da formulação de outra política para atender ao mesmo reclame social. Se os procuradores não observarem esses cuidados, sua atividade jurídica não estará completa.

Assim, os advogados públicos assumem um duplo papel na instrumentalização das políticas públicas. Por um lado, controlam as opções políticas e administrativas manifestadas pelos gestores, assim como os meios apontados por essas autoridades para a consecução de seus objetivos, procurando adequá-los ao direito pátrio; atividade que se fundamenta nas circunstâncias de a Administração e seus agentes encontrarem-se plenamente vinculados a uma correta aplicação do direito (dada a incidência dos princípios administrativos da legalidade, da indisponibilidade do interesse público e da supremacia do interesse público sobre o privado) e de a Constituição haver conferido à Advocacia Pública orientar a Administração sobre como deve ser dar a aplicação do Direito. Por outro lado, os procuradores, quando exercem esse controle jurídico, têm a prerrogativa e a responsabilidade de auxiliar os gestores a delinear as políticas públicas necessárias ao atendimento das expectativas sociais; atividade que não perpassa, pelas razões dantes expostas, a avaliação da conveniência e oportunidade de tal ou qual política pública, ínsita ao campo dos “argumentos de política” e, portanto, fora do âmbito da cognição exercida pelos operadores jurídicos; consubstanciando-se, em rigor, na tarefa, não menos importante, de apontar ao Administrador, em típica análise jurídica, na medida em que pautada em “argumentos de princípio”, qual o método mais adequado à execução da política projetada, bem como, detectada a ilegalidade/inconstitucionalidade do mérito da política, quais ajustes podem ser feitos na proposta executiva para adequá-la ao direito, cumprindo-lhes, ainda, quando verificarem que

¹⁶¹ KIRCH, César do Vale. A alavancagem da AGU para a consolidação e o sucesso da Advocacia Pública de Estado no Brasil, cit., p. 402.

a política proposta não pode ser saneada, proceder à oportuna comunicação dessa situação aos seus formuladores, cientificando-os, assim, da necessidade da concepção de outra política para atendimento às necessidades da sociedade. Disso decorre a importância dos procuradores e, dada o imperativo de hierarquização e uniformização dos pronunciamentos jurídicos exarados em sede administrativa, das próprias procuradorias, para a concepção e controle das políticas públicas instrumentalizadas pelo Estado brasileiro.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

AGUIAR, Alexandre Magno Fernandes Moreira. Para que serve o advogado público? In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

ALESSI, Renato. *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano*. 3 ed. Milão: Giuffrè, 1960.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *A noção jurídica de interesse público no Direito Administrativo Brasileiro*. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). *Direito administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). *Direito administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BEZDOS, Clovis. Os honorários advocatícios dos Procuradores Públicos e a Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo: Malheiros, n. 29, 2000.

BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura. *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

CASTRO, Caterine Vasconcelos de; ARAÚJO, Francisca Rosileide de Oliveira; TRINDADE, Luciano José. A advocacia pública no estado democrático de direito: reflexões jurídicas acerca dessa instituição estatal essencial à justiça. *Revista da Procuradoria Geral do Acre*, Rio Branco, n. 2, jan./dez. 2003.

DEMO, Roberto Luís Luchi. Advocacia pública. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 91, n. 801, jul. 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia. Advocacia Pública. *Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Município de São Paulo*, São Paulo, n. 3, p. 11-30, dez 1996.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FAGUNDES, Miguel Seabra. *O Contrôlo dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. 4.ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1967.

GRANDE JÚNIOR, Cláudio. Advocacia pública: estudo classificatório de direito comparado. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

KIRCH, César do Vale. A alavancagem da AGU para a consolidação e o sucesso da advocacia pública de Estado no Brasil. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MACEDO, Rommel. A advocacia pública consultiva e a sustentabilidade jurídico-constitucional das políticas públicas: dimensões, obstáculos e oportunidades na atuação da Advocacia-Geral da União. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MADEIRA, Danilo Cruz. O papel da Advocacia Pública no Estado Democrático de Direito. *Revista Virtual da AGU*, ano 10, n. 107, dez. 2010. Disponível em:

<http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTextoThumb.aspx?idConteudo=152998&id_site=1115&ordenacao=1>. Acesso em: 23 out. 2012.

MADUREIRA, Claudio Penedo. *Administração Pública, litigiosidade e juridicidade: a importância da Advocacia Pública para o exercício da função administrativa*, cit., Tese de Doutorado. São Paulo: PUC/SP, 2014. Disponível na internet: <http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/processaPesquisa.php?PHPSESSID=05939d7018331458901ad1df0f051d32&listaDetalhes%5B%5D=15023&listaIncluiPasta%5B%5D=15023&processar=Processar>; acesso em 05 de outubro de 2014.

MADUREIRA, Claudio Penedo. *Direito, processo e justiça: o processo como mediador adequado entre o direito e a justiça*. Salvador: Juspodivm, 2014.

MADUREIRA, Claudio Penedo. Instituição de procuradorias jurídicas no âmbito dos Municípios: uma imposição constitucional. *Revista Fórum Municipal e Gestão de Cidades*, a. 2, n. 5, p. 28-39, maio/junho de 2014.

MADUREIRA, Claudio Penedo. Poder público, litigiosidade e responsabilidade social. *Fórum Administrativo de Direito Público*, Belo Horizonte, ano 11, n.126, ago. 2011.

MARTINS, Ricardo Marcondes. *Abuso de direito e a constitucionalização do direito privado*. São Paulo: Malheiros, 2010.

MARTINS, Ricardo Marcondes. *Efeitos dos vícios do ato administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2008.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Regime estatutário e estado de direito. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo: Malheiros, n.55, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *A noção jurídica de “interesse público”*. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Grandes Temas de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 16ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Grandes Temas de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Legalidade – discricionariedade – seus limites e controle*. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Grandes Temas de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDONÇA, Fabiano André de Souza. Comentários aos arts. 131 e 132. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura. *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MITIDIERO, Daniel Francisco. *Colaboração no processo civil: pressupostos sociais, lógicos e éticos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 1999. p. 458

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Advocacia de Estado revisitada: essencialidade ao Estado Democrático de Direito. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. As funções essenciais à justiça e as procuraturas constitucionais. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, dez. 1991.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. As funções essenciais da justiça na Constituição de 1988. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Rio de Janeiro*, v. 43, 1991.

MOURÃO, Carlos Figueiredo. A advocacia pública como instituição de controle interno da administração. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

ROSA JR., Luiz Emidgio Franco da. *Direito tributário e financeiro*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ROTHENBURG, Walter Claudius. Comentários aos arts. 127 ao 130. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura. *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

SILVA FILHO, Derly Barreto. O controle da legalidade diante da remoção e inamovibilidade dos advogados públicos. *Revista dos Tribunais*, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 89, n. 772, fev. 2000. p. 49.

SOUZA, Luciane Moessa de. Autonomia institucional da advocacia pública funcional de seus membros: instrumentos necessários para a concretização do Estado Democrático de Direito. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

SOUZA, Luciane Moessa de. Consultoria jurídica no exercício da advocacia pública: a prevenção como melhor instrumento para a concretização dos objetivos do Estado brasileiro. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.