

A advocacia pública e o controle de juridicidade das políticas públicas

Derly Barreto e Silva Filho¹

Sumário: 1 Constitucionalismo e controle jurídico do poder. 2 A separação dos poderes e o controle jurídico intraorgânico do poder. 3 A advocacia pública e o controle de juridicidade das políticas públicas. 4 Garantias funcionais necessárias à atividade controladora exercida pela advocacia pública. 5 Conclusão. 6 Referências.

1 Constitucionalismo e controle jurídico do poder

No século XVIII, a Constituição – entendida como plexo normativo definidor das relações de poder – trouxe uma novidade na vida das sociedades políticas, até então marcadas pela opressão do Estado absoluto: a concepção do poder fundada em três grandes objetivos, quais sejam, a afirmação da supremacia do indivíduo, a necessidade de limitação do poder dos governantes e a crença nas virtudes da razão, em apoio à busca da racionalização do poder.²

1 Procurador do Estado de São Paulo. Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC-SP. Professor do Curso de Especialização em Direito Constitucional da COGAE/PUC-SP. Professor de Direito Constitucional do Curso de Especialização em Direito Público da Escola Superior de Advocacia da OAB/SP. Diretor do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública. Autor do livro: *Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário*. São Paulo: Malheiros, 2003.

2 DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 169.

O Estado era um Estado de legalidade, onde a noção de lei confundia-se com a liberdade. Daí Montesquieu afirmar que “liberdade é o direito de fazer tudo o que as leis permitem”.³

No Estado liberal, as leis eram oriundas de um Poder Legislativo dotado de supremacia e não apenas de independência. Supremacia porque, vitorioso, o ideal democrático defendia que as leis fossem elaboradas pelos seus destinatários ou pelos seus representantes. Naturalmente, havia que se conferir superioridade ao poder que traduzia a vontade coletiva. E, como representante da vontade coletiva, o Parlamento não abusaria de seu poder, porque isso seria exercê-lo contra si mesmo⁴. Não havia a mínima desconfiança de que o próprio legislador, identificado ideologicamente com o pensamento da classe vitoriosa, a burguesia, pudesse cometer arbitrariedades, que a lei pudesse ser expressão e instrumento da vontade de um grupo que procurava defender seus próprios interesses.

O projeto político constitucionalista girava em torno do propósito de contenção do poder estatal e de defesa das franquias individuais em face do Estado, tal como pretendido pela burguesia.

Mas, como gizou Agustín Gordillo:

“O tempo demonstrou que o simples cumprimento dos postulados de liberdade e igualdade com proteção do Estado pode resultar em verdadeiros paradoxos pois a sociedade apresenta amiúde diferenças econômicas e sociais entre seus componentes, que se acentuam continuamente num regime que se contenta em proteger os direitos de propriedade e liberdade etc. tal e como os encontra, sem preocupação de melhorá-los quando de fato são insuficientes. Se o Estado se limita a contemplar impassível enquanto as diferenças sociais vão se acentuando de fato, sem tomar nenhuma ação para ajudar aos mais necessitados para progredir paralelamente aos demais, estaria contribuindo praticamente para uma

3 MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la Brède et de. *O espírito das leis*. Tradução de Fernando Henrique Cardoso; Leôncio Martins Rodrigues. Brasília: Universidade de Brasília, 1995. Parte II, livro décimo primeiro, capítulo III, p. 118.

4 PIÇARRA, Nuno. A separação dos poderes na Constituição de 76: alguns aspectos. In: MIRANDA, Jorge (Org.). *Nos dez anos da Constituição*. Lisboa: Imprensa Nacional; Casa da Moeda, 1987. p. 152.

verdadeira negação dos direitos que postula para os indivíduos. De nada serviria reconhecer a ‘todos’ os indivíduos um direito à propriedade ou liberdade de trabalho ou de ensinar e aprender, se as condições socioeconômicas imperantes (miséria, enfermidade, acidentes, ignorância, velhice) excluem permanentemente alguns indivíduos de toda oportunidade de serem proprietários, trabalhar livremente ou aprender e ensinar.”⁵

As lutas sociais e as tensões ideológicas abertas com a possibilidade do sufrágio universal, o aparecimento dos sindicatos e dos partidos políticos colocaram em cheque as teses defendidas pelos liberais clássicos, preenchidas de um otimismo grandioso.

A instabilidade política a partir da segunda metade do século XIX demonstrou o equívoco da ideia de que o Estado permitiria que a personalidade do indivíduo, a sociedade e a economia se desenvolvessem de acordo com as suas próprias leis.

Era necessário redefinir juridicamente as relações políticas, econômicas e sociais vigentes. A Constituição, como estatuto jurídico das relações de poder, não podia continuar a regular somente a vida do Estado, pela imposição de normas *limitativas* à sua ação. O Estado tinha de intervir para amainar as pressões e as diferenças sociais, que punham em risco até a própria burguesia.

A Constituição, então, encampou parte das reivindicações sociais e passou a desempenhar o papel de guia, de roteiro, de plano normativo destinado a conduzir finalisticamente o exercício da atividade estatal, apontando-lhe nortes a seguir e objetivos a alcançar, com vistas à realização da chamada justiça social. De estatuto negativo e alheio aos problemas econômicos de uma sociedade liberta dos tentáculos do Estado, mas refém das regras de mercado – baseadas na autonomia da vontade –, que não asseguravam condições dignas de existência, a Constituição se transforma em um programa normativo de realizações. Seu centro de gravitação, que era o indivíduo, desloca-se. Surge a preocupação com o interesse público, com o bem-estar coletivo, com a justiça social.

5 GORDILLO, Agustín. *Princípios gerais de direito público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977. p. 69-70.

No século XX, a Constituição pode ser vista como uma arena onde se travam as lutas jurídico-políticas em busca da realização do bem-estar social. A luta, que se inicia com a elaboração da Constituição, não se esgota com a sua promulgação. É um processo ininterrupto. A luta transfere-se para o campo da prática, da aplicação e da interpretação constitucional.⁶

As competências dos poderes do Estado realinham-se em vista desse panorama.

No Estado liberal, as funções exercidas pelo Poder Público limitavam-se à de guarda-noturno, a de garante da liberdade e da justiça, tal como professadas pela burguesia; no Estado social, o Poder Público amplia seu campo de atuação para alterar a realidade social e resolver os problemas decorrentes do abuso das liberdades individuais no plano das relações econômicas, causa das profundas desigualdades sociais. O Executivo passa a intervir na sociedade, prestando serviços, construindo obras, emitindo títulos, efetuando despesas, emitindo moeda, controlando o câmbio, fiscalizando instituições financeiras, contratando com empresas, financiando projetos, concedendo incentivos, elaborando planos de desenvolvimento.

Esse fabuloso crescimento das funções do Executivo ensejou a remodelagem dos demais poderes. O Legislativo, até então responsável por representar politicamente a sociedade e legislar, assume a função de controle das competências políticas e administrativas a cargo da Administração.

O Poder Judiciário, por sua vez, que no liberalismo se limitava a aferir a legalidade dos atos administrativos somente sob os aspectos formais da competência, forma e objeto, passa a examiná-los sob os ângulos do desvio de poder, da moralidade, da legitimidade, da economicidade, da proporcionalidade dos meios aos fins, da adequação dos fatos à norma e da qualificação jurídica dos fatos feita pela Administração.

A possibilidade de controle da discricionariedade administrativa talvez seja o exemplo mais contundente desse novo papel do Poder Judiciário no Estado social. Afinal, se a Administração deve sujeitar-se à Constituição e às leis, há de existir um órgão imparcial e independente a contrastar seus atos

6 CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 23.

com as exigências delas decorrentes. O exame dos motivos, da finalidade e da causa do ato não são óbices ao controle judicial dos atos discricionários; é por meio desse escrutínio que se garante o atendimento da ordem jurídica.

2 A separação dos poderes e o controle jurídico intraorgânico do poder

Embora siga a clássica tripartição orgânico-funcional – ao prescrever, no artigo 2º, que são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário –, a Constituição brasileira de 1988 inova sobremaneira no assunto, ao estruturar os controles *interorgânicos* e *intraorgânicos*.

Segundo o artigo 165, I, II e III, por exemplo, que contém regra de competência eminentemente governamental, são de iniciativa do presidente da República o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. A par disso, consciente de que o Parlamento é um órgão de representação dos mais diversos segmentos sociais, o legislador constituinte incumbiu o Congresso Nacional de legislar sobre tais matérias (arts. 48, II, e 166). Repartiu, portanto, a função governamental entre o Executivo e o Legislativo – ao primeiro reservando a iniciativa; ao segundo, a deliberação. De acordo com o artigo 165, parágrafo 3º, o Poder Executivo deve publicar, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária. Correlatamente, compete ao Congresso Nacional apreciar esse relatório, função que revela o seu papel de controlador do cumprimento da política constitucional, materializada na execução do orçamento. Por fim, conforme o artigo 84, XI, deve o presidente da República remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do país e solicitando as providências que julgar necessárias. Como a função política, inclusive a de planejamento, não é mais exclusiva do Poder Executivo – não obstante a ele ser reservado o impulso da atividade governamental –, a Constituição, no artigo 48, IV, entregou ao Congresso Nacional a competência para, em colaboração ativa no estabelecimento da orientação da política do país, dispor sobre os planos e programas nacionais regionais e setoriais de desenvolvimento.

O princípio da separação dos poderes, por conseguinte, sob o primado da Constituição vigente, experimenta uma relativização, a fim de

lograr, por meio de um jogo de influências e interrelações entre os órgãos estatais, uma maior coordenação, uma efetiva harmonia entre os poderes, visando a aumentar a eficiência do Estado na execução das várias tarefas a seu cargo, e, com isso, a um só tempo, proteger a esfera jurídica dos indivíduos e realizar o interesse público.⁷

Ao lado dos controles que o Legislativo e o Judiciário exercem sobre a Administração, a Constituição de 1988 criou um outro, que ainda não revelou todas as suas potencialidades.

Considerando que o Estado passou a disciplinar os mais diversos aspectos da vida social e econômica por meio de políticas públicas de saúde, educação, tributação, finanças, comércio, meio ambiente, energia, transporte, segurança, entre outras, e dos respectivos atos de execução (deferimento de licenças ambientais, aprovação de empréstimos públicos, venda de títulos do Tesouro Nacional, concessão de isenções, anistias e benefícios fiscais, entre outros), tornou-se indispensável, além dos controles exteriores à Administração Pública (os controles parlamentar e judicial), o estabelecimento de formas de fiscalização interiores (controles intraorgânicos), vocacionadas a acautelar, promover e defender o interesse público *dentro do Poder Executivo*.

Nos artigos 131 e 132, a Carta Política reservou essa atribuição, em caráter privativo⁸, à advocacia pública.

7 TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. *Curso de direito constitucional*. Texto revisto e atualizado por Maria Garcia. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991. p. 590-591.

8 “Por isso” – adverte Cármen Lúcia Antunes Rocha – “é que se tem que o advogado público (advogado da União, procurador do Estado ou do Distrito Federal), devidamente concursado em conformidade com os parâmetros constitucionais fixados – e somente daquela forma –, é que pode exercer as competências da representação judicial e da consultoria jurídica como exercício do cargo de provimento efetivo e componente da carreira. Qualquer estrangeiro administrativo carece de competência, não pode exercer o cargo de procurador e, então, não pode desempenhar as funções a ele inerentes, pena de invalidade absoluta dos atos por ele praticados.” (Constituição e Procuradoria do Estado. *Boletim de Direito Administrativo*, n. 3, p. 150, mar. 1999). No mesmo sentido o Supremo Tribunal Federal decidiu, ao julgar a ADI n. 881-1. O relator do acórdão, Ministro Celso de Mello, pontuou: “O conteúdo normativo do artigo 132 da Constituição da República revela os limites materiais em cujo âmbito processar-se-á a atuação funcional dos integrantes da Procuradoria Geral do Estado e do Distrito Federal. Nele contém-se norma que, revestida de eficácia vinculante e cogente para as unidades federadas locais, não permite conferir a terceiros – senão aos próprios procuradores do Estado e do Distrito Federal, selecionados em concurso público de provas e títulos – o exercício intransferível e indisponível das funções de representação estatal e de consultoria jurídicas do Poder Executivo.”

3 A advocacia pública e o controle de juridicidade das políticas públicas

Não obstante caber-lhe as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, ainda se revela bastante incipiente a participação da advocacia pública no processo de elaboração das políticas públicas.

As políticas públicas tributárias, por exemplo, são normalmente concebidas em círculo fechado de especialistas e autoridades, sem publicidade, obedecendo fundamentalmente a diretrizes estabelecidas pelo próprio governo e carecendo de controles jurídicos prévios de adequação constitucional e legal.

Como afirmam Sérgio de Azevedo e Marcus André Melo, as políticas tributárias possuem certa invisibilidade:

“As questões tributárias são produzidas em uma arena decisória caracterizada por especificidades importantes. Em primeiro lugar, malgrado sua importância mais ampla na economia e na sociedade, as políticas na área tributária, em contraste com as decisões relativas ao gasto público, possuem uma certa invisibilidade (...) para os atores sociais. B. Guy Peters, um dos poucos cientistas políticos a estudar sistematicamente a questão, apontou com perspicácia que o mesmo volume de benefícios que teriam grande visibilidade numa autorização de gasto poderia muito facilmente passar despercebido na legislação tributária (...). A relativa ‘invisibilidade’, e incerteza quanto aos impactos, da renúncia fiscal e dos impostos indiretos (...) constituem um incentivo para que os atores políticos e elites burocráticas escolham esses mecanismos em lugar de instrumentos que produzem maior conflito.”⁹

9 AZEVEDO, Sérgio de; MELO, Marcus André. A política da reforma tributária: federalismo e mudança constitucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 35, out. 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 05 fev. 2010. DOI: 10.1590/S0102-69091997000300006.

Ainda na síntese dos autores, “trata-se de uma arena onde predominam decisões de grande complexidade, cujas tecnicidades só são acessíveis a especialistas”.¹⁰

Todavia, é cediço que, por meio de políticas públicas, são concebidas predisposições que, no decurso de sua progressiva realização, poderão vir a prejudicar as pessoas. Essas predisposições podem tornar-se tanto mais irreversíveis quanto mais progride a sua execução, de modo que é fundamental assegurar que, desde a sua concepção, elas se amoldem à ordem jurídica e não apenas às diretrizes governamentais.

As políticas públicas tributárias envolvem, entre outros aspectos, vultosos benefícios, incentivos e renúncias fiscais, que somente se justificam se, observados os parâmetros e atendidos os requisitos previstos na Constituição e nas leis, atenderem ao interesse público e houver um comprovado proveito social. Deve existir, pois, um rígido controle jurídico dessas políticas, a fim de que não haja desvirtuamentos nem favorecimentos indevidos.

Um caminho para obviar o cometimento de injuridicidades e os enormes prejuízos causados por más políticas públicas seria a processualização da sua formação, possibilitando inclusive, a partir do pleno acesso a informações de interesse coletivo ou geral, a participação e a intervenção da comunidade afetada ainda na fase preparatória das decisões estatais.

A advocacia pública poderia atuar nas fases de ideação e formulação das políticas públicas, por meio de pareceres sobre propostas de emenda constitucional, projetos de lei e minutas de atos normativos infralegais em matéria tributária, quando oriundos do Poder Executivo¹¹, e sobre sugestões, alternativas e contestações dos interessados. Esse juízo, prévio, dar-se-ia sob o ângulo *exclusivamente jurídico*. Afinal, os juízos de conveniência e oportunidade, por serem ontologicamente políticos, são, por mandato constitucional expresso, da alçada exclusiva do governante,

10 AZEVEDO, Sérgio de; MELO, Marcus André. A política da reforma tributária: federalismo e mudança constitucional, cit.

11 Hoje, o Poder Executivo é o principal protagonista legislativo no cenário político brasileiro, seja pela edição de medidas provisórias, seja pelo considerável número de projetos de lei de sua iniciativa que são aprovados.

e não do advogado público. Ao assegurar a conformidade constitucional, legal e moral das políticas públicas e dos correspondentes atos de execução, a advocacia pública poderia contribuir para reduzir sobremodo a ocorrência de vícios de inconstitucionalidade¹² e demais questionamentos judiciais que tanto sobrecarregam o Poder Judiciário.¹³

Essa proposta de intervenção preventiva funda-se na própria Constituição Federal, que reservou, em caráter privativo, à advocacia pública, a atividade de consultoria jurídica. Se assim o fez, é porque quis que órgão diverso daquele que emite a vontade político-estatal verificasse e garantisse a existência de sintonia formal e material do ato ou do projeto de ato aos cânones da ordem jurídica, acautelando, promovendo e defendendo o interesse público.

4 Garantias funcionais necessárias à atividade controladora exercida pela advocacia pública

A fim de que a advocacia pública mantenha-se fiel às suas funções, é necessário que tanto a instituição quanto seus agentes sejam resguardados de pressões internas ou externas. Isso porque a tarefa de controle jurídico do poder dinamiza-se necessariamente mediante a *confrontação* entre os órgãos técnicos de controle jurídico interno e as instâncias políticas com poder de decisão e mediante o *cotejamento* das visões jurídica e política sobre um mesmo assunto de interesse público.

12 À guisa de ilustração, das 1.037 ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) conhecidas pelo Supremo Tribunal Federal no período de 6 de outubro de 1988 a 31 de janeiro de 2010, 83,51% foram julgadas total ou parcialmente procedentes; em sede cautelar e 66,81% das 455 ADIs propostas no mesmo período tiveram liminares total ou parcialmente deferidas (Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=adi>). Esses indicadores sinalizam a má qualidade, sob os pontos de vista material e formal, da legislação brasileira, circunstância em boa medida remediável pela intervenção da advocacia no processo de gestação dos atos estatais.

13 Em 1994, o Relatório da CPI criada em 1991 por iniciativa do então senador Fernando Henrique Cardoso para investigar “a situação atual da evasão fiscal no país” já havia apontado, dentre as causas da evasão fiscal, as deficiências da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional em termos de recursos humanos, materiais e tecnológicos, além do fato de que apenas partes desses escassos recursos eram empregados na cobrança do crédito tributário (p. 278). O referido relatório também registrou a observação do então Procurador Geral da Fazenda Nacional, Tércio Sampaio Ferraz, de que “a atividade de assessoria consultiva da PGFN é a sua mais importante atribuição, porque o controle prévio da legalidade inibe a propositura de inúmeras ações judiciais contra o Estado” (p. 279).

Enquanto os tecnocratas que elaboram políticas públicas preocupam-se com o atingimento de metas¹⁴ – e não necessariamente com a observância de uma ordem de valores juridicamente plasmada –, os advogados públicos velam pela constitucionalidade, legalidade, licitude e legitimidade da ação estatal.

Como nem sempre o desígnio político dos governantes encontra esteio jurídico, graves atritos e dissensões podem ocorrer entre os membros da advocacia pública e as autoridades político-administrativas.

Se é certo, como dito em outro momento¹⁵, que os advogados públicos não são títeres de governantes transitórios, não oficiam por encomenda¹⁶ e não estão funcionalmente subordinados a qualquer poder do Estado¹⁷, a eles deve ser assegurada *estabilidade funcional*, sob pena de malograr toda a intenção constitucional de submeter o poder e as ações estatais a um contexto de juridicidade.

Também se revelam fundamentais ao controle de juridicidade das políticas públicas, principalmente as tributárias, a constituição e a atuação efetiva, no âmbito administrativo da advocacia pública, de órgão de execução específico encarregado de examinar previamente as proposições

14 A propósito, Luiz Carlos Bresser Pereira, então ministro da Administração Federal e Reforma do Estado do governo Fernando Henrique Cardoso, desnuda a alma da visão tecnocrática gerencial inglesa que serviu de modelo para a reforma administrativa brasileira empreendida pela Emenda Constitucional n. 19/98: “Toda administração pública gerencial tem de considerar o indivíduo, em termos econômicos, como consumidor.” (Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: *Reforma do estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998. p. 33).

15 SILVA FILHO, Derly Barreto e. O controle da legalidade diante da remoção e da inamovibilidade dos advogados públicos. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, n. 57/58, p. 209 -235, jan./dez. 2002.

16 Como assevera Maria Sylvia Zanella di Pietro, “o advogado público que cede a esse tipo de pressão amesquinha a instituição e corre o risco de responder administrativamente por seu ato” (Advocacia pública. *Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Município de São Paulo*, São Paulo, Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR), n. 3, p. 18, 1995).

17 O que existe, esclarece Diogo de Figueiredo Moreira Neto, “são relações legalmente definidas, que são incompatíveis com a *subordinação funcional*; nem mesmo em relação ao chefe dos órgãos colegiados das procuraturas existe hierarquia funcional: apenas *administrativa*” (As funções essenciais à justiça e as procuraturas constitucionais. *Revista de Informação Legislativa*, ano 29, n. 116, p. 96, out./dez. 1992).

governamentais que as consubstanciarão¹⁸, órgão esse formado por um corpo tecnicamente capacitado¹⁹, em que os cargos, privativos de membros da advocacia pública, sejam providos segundo o critério objetivo de merecimento, e não por indicação político-partidária.²⁰

Para que esse corpo técnico tenha estabilidade funcional, é imprescindível, além do predicado da autonomia, a garantia da inamovibilidade, com a finalidade de evitar casos como o relatado por Tomás Pará Filho há mais de quarenta anos no I Congresso Nacional de Procuradores de Estado, em que um advogado público que, no estrito cumprimento dos deveres de seu cargo junto ao Tribunal de Contas do Estado, opinara contra a aprovação de contas de antigo secretário da Educação

18 Fala-se não apenas na constituição, mas também na *atuação efetiva* desse órgão, porque, no Estado de São Paulo, por exemplo, o artigo 25 da Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado (LC n. 478, de 18.07.1986) prevê expressamente a *Procuradoria para Assuntos Tributários*, à qual atribui a competência de emitir pareceres sobre matéria tributária de interesse da Fazenda do Estado. No entanto, tal dispositivo ainda não saiu do papel, restando letra morta há mais de duas décadas.

19 O que se requer, para se atingir um grau de excelência dessa atuação, é um pesado investimento na formação intelectual dos advogados públicos, através da criação e manutenção, em caráter permanente, de *Escolas de Advocacia Pública*, que teriam por objetivo aperfeiçoar os conhecimentos científicos dos integrantes da carreira sob um enfoque interdisciplinar (assim, por exemplo, um procurador fiscal estudaria, além de matérias estritamente jurídicas, contabilidade, economia, matemática financeira, filosofia, ciência política, etc.), capacitando-os a intervir, proficientemente, no processo formativo das políticas públicas.

20 Acerca da influência dos partidos políticos sobre a burocracia estatal, Reinhold Zippelius escreve: “A regulamentação, sempre mais perfeita e totalizante, de todos os sectores da vida possíveis proporciona ao aparelho burocrático um peso cada vez maior. A legislação converte-se progressivamente em matéria de peritos, sendo eles os únicos que ainda se entendem nas interligações normativas que poderão afectar a disposição jurídica a adoptar. A burocracia está prestes a emancipar-se da autoridade do parlamento. Para não perderem o domínio sobre o processo político, os partidos políticos tentam sujeitar este crescente poderio da burocracia ao seu controlo. Assim, na República Federal da Alemanha, os partidos ocupam cada vez mais posições-chave da burocracia com membros do seu partido. Este fenómeno de os partidos políticos deitarem mão às burocracias estatais representa, contudo, uma flagrante evolução negativa. O patrocínio dos cargos corrompe a instituição de um funcionalismo imparcial, seleccionado segundo qualidades exclusivamente profissionais, elimina a ‘distância’ dos funcionários face à sua função, e perturba a descrita interacção, desejável por muitas razões, entre as instâncias políticas e as especializadas. Cria vassalagens descabidas e cultiva o oportunismo. O ‘controlo interno’ político-partidário – diferentemente do controlo parlamentar – também não ocorre, de modo democrático, à luz da opinião pública e com a participação equilibrada de todos os partidos, mas sim com o apoio do ‘factor casa’ o mais amplo possível, prestado por adeptos do partido que se sentem obrigados a mostrar uma boa conduta político-partidária.” (*Teoria geral do Estado*. Tradução de Karin Praefke-Aires Coutinho. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. p. 501-502).

e, conseqüentemente, pela sua responsabilidade por malversação do dinheiro público, e, por isso, foi intempestiva e arbitrariamente afastado de suas funções pelo governo da época.²¹

Vale atentar que o reconhecimento expresso, em textos constitucionais estaduais, das garantias da autonomia funcional e da inamovibilidade vem encontrando forte resistência do Supremo Tribunal Federal.

Ao apreciar o alcance e a virtude das funções constitucionais entregues às Procuradorias Gerais dos Estados, a mais alta Corte brasileira tende a compreender essas instituições como subordinadas aos chefes do Poder Executivo estadual e a restringir a abrangência de predicados essenciais ao exercício do procuratório estatal.

No julgamento das ADI ns. 217 e 470, por exemplo, o Supremo Tribunal Federal decidiu que: 1) os procuradores do estado integram órgão hierarquicamente subordinado ao governador do Estado, exercem atividade cuja parcialidade é necessária e atuam em perfeita sintonia com as diretrizes fixadas pela chefia da Administração Pública; 2) a atividade de advocacia pública contenciosa demanda uma relação de estrita confiança com o governo; 3) a atividade de advocacia pública consultiva goza de independência, sendo suficiente ao seu exercício as prerrogativas de advogado; 4) a previsão da autonomia funcional levaria à possibilidade, sem autorização de superiores hierárquicos, de reconhecimento do direito posto em juízo; 5) o procurador do estado, uma vez garantida sua autonomia funcional, poderia expressar convicção contrária à pessoa de direito público da qual é advogado, o que equivaleria ao exercício de múnus inerente aos membros do Ministério Público, quando pleiteiam a absolvição do réu.

Todavia, a atividade de consultoria jurídica, por sua natureza, reclama, do advogado público, *imparcialidade*. Se assim não fosse, ele não defenderia a juridicidade do ato estatal, e sim a vontade política do governante, ainda que dissonante da ordem jurídica.

Muito embora aberta e incompleta, não se pode olvidar que a Constituição cria *regras de atuação e de decisão estatal*, fornecendo à política

21 PARÁ FILHO, Tomás. *A advocacia do Estado*. In: CONGRESSO NACIONAL DE PROCURADORES DO ESTADO, 1., 1969, São Paulo. *Anais...* São Paulo: Associação dos Procuradores do Estado de São Paulo, 1969. p. 45, nota 22.

diretrizes e orientações. Contudo, ela não se substitui à atuação dos poderes e agentes políticos; não suprime a *liberdade de decisão* imanente a questões político-constitucionais deixadas propositalmente *abertas*.

Mas, ao conferir ampla liberdade aos poderes políticos, a Constituição não autoriza a criação de direito novo, segundo uma vontade preexistente a ela mesma. O Texto Constitucional vincula os poderes quando dispõe sobre as linhas essenciais do Estado, prescreve os seus fins e as suas tarefas, impõe limites à sua ação, estabelece a forma de exercício de suas funções e prescreve valores, direitos e garantias fundamentais.

À advocacia pública, no exercício da função de controle de juridicidade do poder que lhe foi reservada com exclusividade, cabe assegurar o fiel cumprimento da ordem jurídica.

Se assim é, descabe falar que os advogados públicos devem atuar, incondicionalmente, em perfeita sintonia com as diretrizes fixadas pela chefia da Administração Pública. Simplesmente porque tais diretrizes podem colidir com os princípios e preceitos constitucionais dotados de força normativa vinculante.

O Supremo Tribunal Federal também entende que a atividade de advocacia pública contenciosa demanda uma relação de estrita confiança com o governo.

Embora o advogado público, no exercício da *atividade contenciosa*, tenha realmente o dever de defender a *tese estatal*, e não sua convicção, adverte Maria Sylvia Zanella Di Pietro que essa circunstância não lhe retira a independência, pois, “se existe um corpo de advogados trabalhando para o mesmo cliente, que é o Estado, não é possível que cada qual aja individualmente, sem atentar para a orientação uniforme que o órgão deve seguir”²². Se cada advogado público pudesse sustentar a tese que bem lhe aprouvesse, grandes seriam os riscos de haver decisões contraditórias sobre o mesmo caso. Ainda assim o advogado público da área do contencioso deve gozar de independência – relativa, é claro – na procura da melhor argumentação, da melhor fundamentação da tese defensiva. Ele também deve contar com autonomia funcional mesmo

22 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Advocacia pública*, cit., p. 22.

quando, em sede de mandado de segurança, esteja convencido, diante dos elementos dos autos, da ocorrência de violação do direito líquido e certo do impetrante. Nesse caso, em nome do direito ao devido processo legal e à ampla defesa (art. 5º, LIV e LV, da CF), há de redigir as informações e sugerir à autoridade apontada como coatora, de modo arrazoado, que reconheça o direito.²³

A *parcialidade* do procurador do estado na atividade contenciosa, entretanto, não presume uma relação de *confiança* com o governo. Isso porque, havendo conflito de interesses primários e secundários, aqueles devem preferir a estes, porque são os únicos que podem ser validamente perseguidos por quem os representa, por corresponder aos interesses da coletividade, e não apenas do Estado, titular de direitos patrimoniais, ou do governante.

E mesmo que houvesse relação de *confiança*, o advogado público, valendo-se de todos os recursos judiciais, com ânimo manifestamente protelatório, não poderia validamente defender a pretensão do seu cliente – que, por exemplo, resiste a devolver imposto recolhido *em duplicidade* ou a indenizar vítimas de danos causados *injustamente* por seus agentes. A moralidade administrativa (art. 37, *caput*, da CF) constituiria empecilho a tais condutas que, para o direito infraconstitucional, configuram atos de má-fé processual (art. 17 do CPC).²⁴

23 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Advocacia pública*, cit., p. 23.

24 Nos casos em que se verifique má-fé da Administração Pública, Maria Sylvia Zanella Di Pietro sugere que o advogado público adote as seguintes posições: “1) Não tendo ele poderes para confessar, transigir, desistir, firmar compromisso, deve representar à autoridade competente; trata-se de *poder-dever*, ao qual o advogado não pode renunciar: primeiro, porque tem que alertar a autoridade sobre a jurisprudência existente e sobre a inutilidade da demanda; segundo, porque ressalva a sua própria responsabilidade em caso de condenação da Fazenda por litigância de má-fé; 2) Com relação aos *recursos*, a rigor, as leis conferem a atribuição de dispensar sua interposição a determinadas autoridades da própria Procuradoria; ocorre que, às vezes, o prazo é tão curto que não dá tempo para representar e aguardar a resposta, além do fato de que a existência de modelos prontos de recurso torna mais fácil a sua interposição do que o pedido de dispensa. Cabe lembrar, entanto, que os recursos judiciais estão sujeitos a pressupostos definidos em lei e a vinculação do procurador ao regime estatutário da Procuradoria não pode tolher a sua independência ao ponto de levá-lo a interpor recurso sem fundamento legal. A repetição desse tipo de recurso, principalmente perante os tribunais federais somente serve para desprestigiar a própria instituição da advocacia pública. Um recurso indevidamente interposto, principalmente nos casos em que é manifesto o seu não cabimento, enseja responsabilidade pessoal do procurador por litigância de má-fé e até por ineficiência no desempenho do cargo.” (*Advocacia pública*, cit., p. 25).

O Supremo Tribunal Federal também afirmou que a previsão da autonomia funcional levaria à possibilidade, sem autorização de superiores hierárquicos, de reconhecimento do direito posto em juízo. Na mesma esteira, salientou que o advogado público, uma vez garantida sua autonomia funcional, poderia expressar convicção contrária à pessoa de direito público da qual é procurador.

A esse respeito, cabe asseverar que a noção de *interesse público* não pode ser fixada a partir da singela ideia de que diz respeito à Administração ou à autoridade pública.

A autonomia funcional é uma garantia predestinada a proteger, da forma mais eficiente possível, o interesse público, que reside na coletividade, sua verdadeira e única titular.

O advogado público, funcionalmente autônomo ou não, *não tem poderes para, por si só, sem amparo legal, confessar, transigir ou firmar acordos*, pela simples razão de não titularizar, como senhor, o interesse público sob a sua cura. A ele toca tão somente *postular*, isto é, *representar* judicialmente o Estado. Não o fazendo, ou procedendo com incúria, vê-se colhido por uma série de normas sancionatórias, como, por exemplo, as estatutárias, que prevêm as faltas funcionais, o Código Penal, na parte que trata dos crimes contra a Administração Pública, e a Lei de Improbidade Administrativa. Se causar dano ao Estado por omissão, ação culposa ou dolosa, deve responder civilmente.

Com relação à inamovibilidade, o Supremo Tribunal Federal entendeu que figuram como únicos titulares dessa garantia constitucional os magistrados, os representantes do Ministério Público, os membros dos Tribunais de Contas e os integrantes da Defensoria Pública, achando-se conseqüentemente excluídos desse rol taxativo todos os outros agentes do Estado (ADI n. 1.246), como se a proibição constante do artigo 60, parágrafo 4º, I, da Constituição Federal vedasse *aprimoramentos* no regime jurídico dos membros da advocacia pública, com o objetivo de alcançar uma técnica mais adequada para protegê-los de ingerências políticas no exercício de suas funções institucionais de representação judicial e extrajudicial da União e dos Estados e de controle de juridicidade das políticas públicas e dos atos administrativos.

A forma federativa do Estado brasileiro confere às unidades federadas competências constitucionais próprias, dentre as quais a de dispor sobre o regime jurídico da advocacia pública e seus agentes.

Ao tratar das *funções essenciais à justiça*, a Carta Política estabeleceu um *núcleo mínimo irreduzível* de direitos, dentre os quais, por exemplo, a estabilidade dos procuradores do estado, após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias (art. 132, parágrafo único, da CF). No entanto, não esgotou o assunto. Remeteu o tratamento específico da matéria à vontade autônoma dos Estados membros.

O ordenamento constitucional federal, pois, ao conferir às unidades federadas, por meio da norma organizatória do artigo 132, a competência para institucionalizar, em caráter permanente e indelegável, a representação judicial e a consultoria jurídica, entregou-lhes o poder de normatizar o seu respectivo regime jurídico, com a previsão, em pormenores, de direitos, deveres, garantias, prerrogativas e impedimentos, na exata dimensão que o exercício das funções de postulação e de controle preventivo a cargo da advocacia pública e seus membros requer.

Como a ordem jurídica estadual deve municiar e instrumentar a advocacia pública e seus membros com garantias que tornem possível assegurar a juridicidade dos atos administrativos, a normatização do correspondente regime jurídico somente atenderá aos seus propósitos se se pautar pelos princípios da independência institucional e da autonomia funcional, ambos de extração constitucional.

O silêncio da Constituição acerca das garantias da advocacia pública e seus agentes, longe de significar uma renúncia normativa à sua regulação ou um desprestígio das instituições de controle intraorgânico do Poder Executivo, traduz uma opção, legítima, de remeter a disciplina minudente do regime jurídico dos advogados públicos à competência autônoma das unidades federadas.

Referido silêncio também não autoriza concluir que somente os membros do Ministério Público e da Defensoria Pública foram aqui-nhoados com garantias, como a da inamovibilidade (arts. 128, § 5º, I, “b”, e 134, parágrafo único). Tal conclusão não tem qualquer amparo

lógico-constitucional, porque implica afetar, por via interpretativa oblíqua, a dignidade da função de controle jurídico do poder político, que, nos termos do artigo 132 da Constituição Federal, está confiada a instituição exercente de competência destacada dos tradicionais poderes do Estado.²⁵

25 Ainda que, pelo sistema constitucional de competências, a União não disponha do poder de legislar sobre normas gerais de advocacia pública (vide art. 24), mas somente sobre a organização e funcionamento da Advocacia Geral da União, mediante a edição de lei complementar, (art. 131, *caput*), e aos Estados federados caiba, sem interferência do poder central, a competência legislativa plena sobre a matéria, espera-se que o Congresso Nacional corrija a equivocada interpretação do Supremo Tribunal Federal e aperfeiçoe o sistema constitucional de controle intraorgânico do Poder Executivo, de modo que as políticas públicas tendam a melhor se ajustar à ordem jurídica e não apenas aos imperativos governamentais, que podem dissonar da constitucionalidade, da legalidade, da legitimidade e da licitude, únicos modos de proceder do Estado Democrático de Direito. A Proposta de Emenda Constitucional n. 82, de 2007, de autoria do deputado federal Flávio Dino, foi elaborada com esse propósito. Ela está em tramitação na Câmara dos Deputados e tem a seguinte redação: PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N. 82, DE 2007. (Do Sr. Flávio Dino e Outros). Acresce os artigos 132-A e 135-A e altera o artigo 168 da Constituição Federal de 1988. Artigo 1º - Ficam acrescentados os seguintes artigos 132-A e 135-A à Constituição Federal: “Artigo 132-A - O controle interno da licitude dos atos da administração pública, sem prejuízo da atuação dos demais órgãos competentes, será exercido, na administração direta, pela Advocacia-Geral da União, na administração indireta, pela Procuradoria-Geral Federal e procuradorias das autarquias, e pelas Procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, as quais são asseguradas autonomias funcional, administrativa e financeira, bem como o poder de iniciativa de suas políticas remuneratórias e das propostas orçamentárias anuais, dentro dos limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias. (NR). (...) Artigo 135-A - Aos integrantes das carreiras da Defensoria Pública, bem como da Advocacia da União, da Procuradoria da Fazenda Nacional, da Procuradoria-Geral Federal, dos procuradores autárquicos e das procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão garantidas: a) inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, assegurada ampla defesa; b) irreduzibilidade de subsídio, fixado na forma do artigo 39, parágrafo 4º, e ressalvado o disposto nos artigos 37, X e XI, 150, II, 153, III, 153, parágrafo 2º, I; c) independência funcional.” (NR) Artigo 2º - O artigo 168 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: “Artigo 168 - Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, da Advocacia-Geral da União, das Procuradorias Gerais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o artigo 165, parágrafo 9º da Constituição Federal.”(NR). Artigo 3º - Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.” **JUSTIFICATIVA.** Advocacia-Geral da União é a instituição constitucional que, no âmbito da administração direta federal, exerce a advocacia de Estado, função essencial à Justiça. No âmbito da administração indireta, a função é desempenhada pela Procuradoria-Geral Federal e pelos procuradores autárquicos. Assim, a aprovação da nova redação à Seção II do Capítulo das Funções Essenciais à Justiça mostra-se um avanço para o controle prévio de regularidade dos atos administrativos. Por outro lado, a atribuição de autonomias às entidades das esferas estaduais e municipais deriva do Princípio da Simetria. Sabe-se que a sistemática da Constituição da República preza pelo paralelismo

5 Conclusão

O discurso constitucional de 1988 é portador de muitas esperanças: a esperança de viver numa sociedade em que as pessoas sejam não apenas titulares de direitos nominalmente declarados, mas possam efetivamente exercê-los; a esperança de que o Estado não só reconheça a dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil, mas também implemente e assegure o desenvolvimento humano; a esperança de que a constitucionalidade, a legalidade, a legitimidade e a licitude valham mais do que proclamações vistosas a contentar os olhos, isto é, valham como fórmulas para a realização da síntese de todas as esperanças: a justiça, aspiração maior do Estado Democrático de Direito.

A advocacia pública insere-se nessa constelação de esperanças, nesse generoso projeto constitucional.

Por essa razão, muito se festejou, em livros, teses, artigos, conferências e congressos, o *status de função essencial à justiça* da advocacia pública, alvissareira inovação constitucional, densa de significação para a consolidação de um efetivo Estado de justiça.

A Constituição reconheceu a necessidade de haver uma instituição voltada a garantir que as ações e as políticas públicas empreendidas pelo Estado permaneçam confinadas aos quadrantes estabelecidos pela ordem jurídica e desenvolvam-se segundo os referidos modos de proceder – a constitucionalidade, a legalidade, a legitimidade e a licitude.

Mantida nos lindes constitucionais e legais, a atuação estatal logicamente se preordenaria a realizar as esperanças sociais escritas em bela retórica no artigo 3º da Constituição: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e

entre as instituições públicas nele contidas. Com isso, o Ministério Público Federal possui as mesmas autonomias e prerrogativas que os Ministérios Públicos Estaduais (§ 2º do art. 127), o mesmo ocorrendo com a Defensoria Pública. Dentro desse contexto, a autonomia funcional e as demais garantias previstas no texto da presente proposta de emenda à Constituição representam fator indispensável para que a função constitucional dos referidos órgãos seja alcançada pelos respectivos titulares. Finalmente, ressaltamos que as autonomias propostas são razoáveis e submetidas ao controle parlamentar, visando garantir melhores condições institucionais para que os membros da advocacia de estado exerçam suas funções em favor da sociedade, motivo pelo qual solicito o apoio dos nobres pares.”

regionais e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Como nem sempre o desígnio político governamental encontra esteio jurídico, as funções de acautelamento, promoção e defesa do interesse público constitucionalmente cometidas com exclusividade à advocacia pública operam como verdadeiro fator de *contrabalanço dentro do Poder Executivo*.

O diálogo entre ministros, secretários e demais agentes políticos com competência decisória, de um lado, e advogados públicos, de outro, apresenta, assim, a inegável virtude de conduzir a uma clarificação e maior correção jurídica das decisões de governo.

A processualização da formação das políticas públicas, com a possibilidade, a partir do pleno acesso a informações e dados de interesse coletivo ou geral, da participação e da intervenção da comunidade afetada, poderia obviar o cometimento de injuridicidades e atalhar consideráveis danos advindos da execução de atos destoantes do direito. A advocacia pública poderia atuar proficientemente nas fases embrionárias de ideação e formulação dessas políticas, por meio de pareceres sobre propostas de emenda constitucional, projetos de lei e minutas de atos normativos infralegais oriundos do Poder Executivo, e sobre sugestões, alternativas e contestações dos interessados. Esse juízo dar-se-ia sob o ângulo *exclusivamente jurídico*, pois a conveniência e a oportunidade da adoção da medida, por serem juízos ontologicamente políticos, são, por mandato constitucional expresso, da alçada exclusiva do governante, e não do advogado público.

Ao assegurar a conformidade constitucional, legal e moral das políticas públicas e dos correspondentes atos de execução, a advocacia pública decerto contribuiria para mitigar a ocorrência de vícios de inconstitucionalidade e demais questionamentos judiciais que tanto sobrecarregam o Poder Judiciário e oneram o erário.

6 Referências

ATALIBA, Geraldo; Giardino, Cleber. Inscrição de dívida ativa: função privativa dos advogados públicos. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, v. 20, p. 145-160, jun. 1983.

AZEVEDO, Sérgio de; MELO, Marcus André. A política da reforma tributária: federalismo e mudança constitucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 35, out. 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 05 fev. 2010. DOI: 10.1590/S0102-69091997000300006.

CAMPOS, Francisco. Poder Judiciário – Garantias constitucionais – Administração Pública – Ministério Público. *Revista de Direito Administrativo*, v. 62, p. 328-330, out./dez. 1960.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

_____. *O renascer do direito*. 2. ed., 2. tiragem. São Paulo: Saraiva, 1996.

DEMO, Roberto Luis Lucchi. Advocacia pública. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 91, v. 801, p. 699-738, jul. 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Advocacia pública. *Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Município de São Paulo*, São Paulo, Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR), n. 3, p. 11-30, 1995.

_____. As carreiras jurídicas e o controle da administração pública. *Revista Jurídica de Osasco*, v. 3, p. 69-83, 1996.

_____. Autonomia das Procuradorias estaduais. *Apesp em Notícia*, São Paulo, ano 4, n. 41, p. 1-4, jan. 2002.

_____. *Direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991.

FARIA, Dárcio Augusto Chaves. A ética profissional dos procuradores públicos. *Revista Forense*, v. 321, p. 21-39, jan./fev./mar. 1993.

FAVETTI, Rafael Thomaz. *Controle de constitucionalidade e política fiscal*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003.

FERREIRA, Pinto. O Ministério Público a Advocacia de Estado. *Revista de Informação Legislativa*, ano 24, n. 96, p. 201-232, out./dez. 1987.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de; BARROS, Marcos Ribeiro de. O advogado público nas ações diretas de inconstitucionalidade. In: ORDACGY, André da Silva; FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (Orgs.). *Advocacia de Estado e Defensoria Pública: funções públicas essenciais à justiça*. Curitiba: Letra da Lei, 2009. p. 201-208.

GORDILLO, Agustín. *Princípios gerais de direito público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. A posição do Procurador do Estado nos quadros da Administração. In: CONGRESSO NACIONAL DE PROCURADORES DE ESTADO, 9., 16 a 19 de nov. 1983, Guarujá, SP. *Anais...* São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 1984. p. 365-378.

JOBIM, Nelson. *Relatoria da revisão constitucional: pareceres produzidos (histórico)*. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, 1994. v. 2.

LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

MACEDO, Rommel. *Advocacia-Geral da União na Constituição de 1988*. São Paulo: LTr, 2008.

MACHADO, Márcia Rodrigues; STERMAN, Sonia. A posição do Procurador do Estado nos quadros da Administração. In: CONGRESSO NACIONAL DE PROCURADORES DE ESTADO, 9., 16 a 19 de nov. 1983, Guarujá, SP. *Anais...* São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 1984. p. 403-414.

MARINHO, Josaphat. Advocacia pública. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, v. 2, p. 11-19, dez. 1983.

MELO, Edelamare Barbosa. A atividade funcional e judicial do procurador do estado no estado democrático de direito: garantias, dificuldades e obstáculos. *Revista da Procuradoria Geral do Estado da Bahia*, v. 14, p. 69-92, jul./dez. 1990.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la Brède et de. *O espírito das leis*. Tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. Brasília: Universidade de Brasília, 1995.

MORAIS, Sílvio Roberto Mello. *Princípios institucionais da defensoria pública: Lei Complementar 80, de 12.1.1995 anotada*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A advocacia de Estado e as novas competências federativas. *Revista de Informação Legislativa*, ano 33, n. 129, p. 275-279, jan./mar. 1996.

_____. A Advocacia de Estado revisitada: essencialidade ao Estado Democrático de Direito. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coords.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um estado de justiça*. Estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 23-52.

_____. Advocacia pública: realidade e perspectivas para o milênio. *Revista de Direitos Difusos*, ano 2, v. 10, p. 1.283-1.295, dez. 2001.

_____. A responsabilidade do Advogado de Estado. In ORDACGY, André da Silva; FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (Orgs.). *Advocacia de Estado e Defensoria Pública: funções públicas essenciais à justiça*. Curitiba: Letra da Lei, 2009. p. 111-138.

_____. As funções essenciais à justiça e as procuraturas constitucionais. *Revista de Informação Legislativa*, ano 29, n. 116, p. 79-102, out./dez. 1992.

_____. As funções essenciais à justiça na Constituição de 1988. *Revista da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*, v. 43, p. 30-40, 1991.

_____. As provedorias de justiça no Estado contemporâneo: guardiãs da ética e da cidadania. *Revista da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul*, v. 20, n. 49, p. 11-36, 1993.

_____. Cidadania e advocacia no Estado Democrático de Direito. *Revista da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*, v. 50, p. 111-126, 1997.

_____. Ética e funções essenciais à justiça no presidencialismo moderno. *Revista de Informação Legislativa*, ano 30, n. 120, p. 67-82, out./dez. 1993.

_____. Independência técnico-funcional da Advocacia de Estado. *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*, v. 16, p. 3-23, 2006.

NALINI, José Renato. *Ética geral e profissional*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

NOVAIS, Jorge Reis. *Separação de poderes e limites da competência legislativa da Assembleia da República*. Lisboa: Lex, 1997.

PARÁ FILHO, Tomás. A advocacia do Estado. In: CONGRESSO NACIONAL DE PROCURADORES DO ESTADO, 1., 1969, São Paulo. *Anais...* São Paulo: Associação dos Procuradores do Estado de São Paulo, 1969.

_____. Advocacia do Estado. In: ENCICLOPÉDIA Saraiva do Direito. São Paulo: Saraiva, 1977. v. 5, p. 1-33.

_____. A advocacia do Estado e o controle de legalidade da administração pública. CONGRESSO NACIONAL DE PROCURADORES DO ESTADO, 5., 1973, Caxias do Sul, RS. *Anais...* . p. 45-56.

_____. A dignidade da advocacia e o poder público. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, v. 9, p. 87-102, dez. 1978.

_____. Aspectos atuais da advocacia do Estado. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, v. 2, p. 283-290, 1972.

PEREIRA, Caio Mario da Silva. A advocacia do Estado. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, v. 10, p. 73-89, jun. 1977.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 21-38.

PIÇARRA, Nuno. A separação dos poderes na Constituição de 76: alguns aspectos. In: MIRANDA, Jorge (Org.). *Nos dez anos da Constituição*. Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1987.

PRATA, Ana. *A tutela constitucional da autonomia privada*. Coimbra: Almedina, 1982.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Constituição e Procuradoria do Estado. *Boletim de Direito Administrativo*, n. 3, p. 147-155, mar. 1999.

SESTA, Mário Bernardo. Advocacia de Estado. *Revista do Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul*, ano 7, n. 18, p. 57-58, maio/dez. 1992.

_____. Advocacia de Estado: posição institucional. *Revista de Informação Legislativa*, ano 30, n. 117, p. 187-202, jan./mar. 1993.

SILVA, Cláudio Lysias da. A relação hierárquica no âmbito das procuradorias municipais. *Revista Jurídica de Osasco*, v. 2, p. 67-75, 1995.

SILVA, José Afonso da. A advocacia pública. *Revista da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul*, v. 22, n. 50, p. 11-15, 1994.

_____. A advocacia pública e Estado Democrático de Direito. *Revista de Direito Administrativo*, v. 230, p. 281-289, out./dez. 2002.

_____. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA FILHO, Derly Barreto e. O controle da legalidade diante da remoção e da inamovibilidade dos advogados públicos. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, n. 57/58, p. 209-235, jan./dez. 2002.

_____. O Supremo Tribunal Federal e a tutela das minorias parlamentares nos 20 anos da Constituição Federal. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 67/68, p. 187-240, jan./dez. 2008.

SILVEIRA, José Néri. Aspectos da Fazenda Pública em juízo no Estado de Direito Democrático. *Revista da Procuradoria Geral do INSS*, v. 6, n. 3, p. 11-22, out./dez. 1999.

SOUSA, José Pedro Galvão de. *O estado tecnocrático*. São Paulo: Saraiva, 1973.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. O papel da advocacia pública no controle da legalidade da administração. *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*, v. 16, p. 25-42, 2006.

SOUZA, Luciane Moessa de. Autonomia institucional da advocacia pública e funcional de seus membros: instrumentos necessários para a concretização do Estado Democrático de Direito. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coords.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um estado de justiça*. Estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 87-127.

TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. *Curso de direito constitucional*. Texto revisto e atualizado por Maria Garcia. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria geral do Estado*. Tradução de Karin Praefke-Aires Coutinho. 3. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1997.

