

O papel dos Procuradores do Estado na política e a relação com a autonomia¹

Angelo Demetrius de Albuquerque Carrascosa

Graduado pela Universidade Federal do Pará. Especialista em Civil e Processo Civil pela Universidade Estácio de Sá, do Rio de Janeiro, em parceria com a OAB-PA. Mestre pela Universidade Federal da Pará. Pós-Graduando em Direito Público pelo Instituto para o Desenvolvimento Democrático (IDDE). Procurador do Estado do Pará.

Resumo: Os Procuradores dos Estados não devem rechaçar o rótulo de “advogado do Governo”, apenas não devem limitar-se a isto, participando da confecção das políticas públicas e tendo presença nas principais secretarias, além dos Poderes Legislativo, Judiciário, Tribunais de Conta e Ministério Público, demonstrando que a aprovação da autonomia financeira e orçamentária propiciará melhores condições ao desempenho de sua função constitucional.

Palavras-chave: Advogados públicos. Papel constitucional. Políticas públicas. Advogados do Estado e de Governo. Autonomia. Proposta de Emenda Constitucional – PEC 82.

Sumário: **1** Introdução – **2** Enquadramento da tese nas temáticas do Congresso – **3** Conceito de política – **4** Previsão constitucional dos procuradores dos Estados – **5** Legitimidade e legalidade no desempenho da advocacia de governo – **6** Evolução da interpretação sobre a função constitucional dos Procuradores de Estado. Abrangência sobre a advocacia de governo e ampla representação do Estado para além do Poder Executivo – **7** Análise da proposta de autonomia em tramitação no Congresso. Necessidade para o desempenho pleno da missão constitucional. Reflexo da visão evolutiva ora posta – **8** Conclusão – Referências

1 Introdução

Numa leitura apressada, pode-se imaginar que esta tese pretende dissertar sobre a atuação dos Procuradores do Estado numa eventual disputa eleitoral, ou mesmo em campanhas promovidas pelos partidos políticos.

Contudo, a concepção de “política” ora em tela é a do seu significado etimológico, seu conceito histórico primário, e não o que se passou a costumeiramente chamar de política.

Em poucas linhas, pretende-se fazer uma reflexão sobre a evolução da carreira de Procurador do Estado. Em verdade, mais precisamente, a

evolução da interpretação constitucional sobre a amplitude do papel desempenhado, ou melhor, que deveria estar sendo (plenamente) desempenhando pelo Procurador do Estado.

Numa análise superficial, mas, infelizmente, predominante na maioria da população, no meio jurídico, entre os governantes, e, não raro, entre os próprios Procuradores, o papel constitucional da Procuradoria-Geral do Estado assemelha-se (e limita-se) a um grande escritório de advocacia, onde todas as ações judiciais a favor e contra o erário deságuam.

Contudo, essa visão limitada não pode e, sobretudo, não deve traduzir a grande importância da carreira de Procurador do Estado.

Nesse sentido, o presente estudo tem a intenção de fazer considerações sobre a amplitude do papel constitucional dos Procuradores dos Estados, além de fomentar a ideia de proximidade institucional destes com os governos democraticamente eleitos, de modo que efetivamente participem da própria produção das políticas públicas.

Historicamente, as Procuradorias-Gerais dos Estados têm tido um papel apenas repressivo, sendo chamado para tentar resolver problemas ou situações já postas, sobre as quais, na esmagadora maioria das vezes, não tiveram a oportunidade de se manifestar anteriormente, deixando passar uma oportunidade de orientar o governo sobre a melhor conduta a ser adotada a fim de evitar o problema.

Se muito, os Procuradores são chamados à manifestação preventiva num ou noutro assunto específico, ou até mesmo fazendo parte de alguma espécie de “força tarefa” para um projeto ou programa pontual.

¹ Tese vencedora do Prêmio *Professor Diogo Nogueira*, apresentado no XL Congresso Nacional de Procuradores do Estado e DF, em agosto de 2014 na cidade de João Pessoa/PB

O que se pretende demonstrar e, ao final, propor, é a necessidade de a Procuradoria-Geral do Estado se tornar um órgão de atuação preventiva, proativa e sistemática na própria formulação das políticas públicas, além de atuar — de fato — em todo o Estado, seguindo a concepção melhor explicitada ao longo desta tese.

Para tanto, entre outros aspectos, seus membros devem evoluir a concepção até hoje majoritária de visão das Procuradorias como “órgãos de controle da estrita legalidade” ou mesmo deixar de combater o rótulo de “advocacia de governo”, o que, repita-se, representa, sim, parte da atividade dos Procuradores, pois os representantes do Governo, eleitos democraticamente, têm a legitimidade e a função constitucional de formular as políticas públicas para melhoria das condições de vida da população do Estado eleitor.

Para que fique claro: os Procuradores dos Estados não podem repelir a ideia de desempenhar advocacia de Governo, apenas não podem limitar o seu papel a isto!

De outro lado, aproximando-se dos Governos para auxiliar seus representantes eleitos na formulação das políticas públicas, viabilizando-as juridicamente, as Procuradorias-Gerais dos Estados, ao mesmo tempo que desempenharão sua função constitucional de assessoramento e consultoria, exercem, também, um papel mais relevante e profícuo para a própria sociedade que a mera representação judicial.

Outrossim, firmando-se as Procuradorias-Gerais dos Estados na construção das políticas públicas de Governo, como órgão de Estado, poderão contribuir para a diminuição da falta de continuidade de programas importantes para a população que, não raro, somem quando da mudança de Governo.

Nesse contexto, surge, ainda, a Proposta de Emenda Constitucional nº 82, em trâmite no Congresso Nacional, a qual não deve ser havida pelos governantes como algo que, se aprovada, afastará o Procurador do Estado do Governo. Justamente o contrário!

A aprovação da PEC nº 82, conferindo autonomia orçamentária e financeira às Procuradorias-Gerais dos Estados, permitindo a melhoria significativa de suas estruturas, aumento do número de Procuradores e servidores, reforçará o desempenho do seu papel constitucional de auxiliar juridicamente o governo a implantar as políticas públicas desejadas.

Enfim, pretende este estudo, sem pretensão de esgotar o tema, visto que vasto e polêmico, propor uma reflexão sobre a evolução do papel do Procurador do Estado, não mais rechaçando a ideia de advocacia de governo — parte inegável de uma

função constitucional muito maior —, evolução de concepção esta que contribuirá no convencimento dos governantes, e da própria sociedade, sobre a aprovação da (necessária) autonomia financeira e orçamentária das Procuradorias-Gerais dos Estados, ora em debate no Congresso Nacional com a PEC nº 82, a qual, se aprovada, propiciará melhores condições ao pleno desempenho da importante missão conferida aos Procuradores dos Estados.

2 Enquadramento da tese nas temáticas do Congresso

A tese em voga enquadra-se em vários itens constantes do Anexo I do regimento do congresso, em especial da 1ª Comissão: *Direito Constitucional*, a saber:

- (...)
 - 2. A PEC no 82/07 e a autonomia da Advocacia Pública.
 - 3. A missão da Advocacia Pública e a necessidade de se garantirem as mesmas prerrogativas das demais funções essenciais à Justiça aos Procuradores dos Estados e do DF.
 - 4. A independência técnica do advogado público e sua inviolabilidade funcional.
 - 5. Probidade na gestão pública e o papel do Advogado Público para garantia de sua observância.
 - 6. O controle da juridicidade como instrumento para alcance da probidade na gestão pública.
 - (...)
 - 8. O enfrentamento da improbidade a partir do fortalecimento da Advocacia Pública.
 - 9. Interesse público e autonomia para sua defesa: advocacia de Estado x advocacia de Governo.
 - (...)
 - 14. O combate eficiente da corrupção administrativa e a autonomia da Advocacia Pública.
- Desta feita, acreditando que a presente tese se enquadra nos temas sugeridos pela comissão, passa-se ao seu mérito.

3 Conceito de política

Para melhor compreensão do tema, em especial do título proposto, faz-se necessário iniciar pela correta compreensão do conceito de “política”.

A rede mundial de computadores fornece definições elucidativas sobre o conceito de Política:

Política é a ciência da **governança** de um **Estado** ou **Nação** e também uma arte de negociação para compatibilizar interesses. O termo tem origem no grego *politiká*, uma derivação de *polis* que designa aquilo que é público. O significado de política é muito abrangente e está, em geral, relacionado com aquilo que diz respeito ao espaço público.

Na **ciência política**, trata-se da forma de atuação de um governo em relação a determinados temas sociais e econômicos de interesse público: política educacional, política de segurança, política salarial, política habitacional, política ambiental, etc.

O sistema político é uma forma de governo que engloba instituições políticas para governar uma Nação. Monarquia e República são os sistemas políticos tradicionais. Dentro de cada um desses sistemas podem ainda haver variações significativas ao nível da organização. Por exemplo, o Brasil é uma República Presidencialista, enquanto Portugal é uma República Parlamentarista.

Num significado mais abrangente, o termo pode ser utilizado como um conjunto de regras ou normas de uma determinada instituição. Por exemplo, uma empresa pode ter uma política de contratação de pessoas com algum tipo de deficiência ou de não contratação de mulheres com filhos menores. A política de trabalho de uma empresa também é definida pela sua visão, missão, valores e compromissos com os clientes.²

Política denomina arte ou ciência da organização, direção e *administração* de nações ou *Estados*; aplicação desta **ciência** aos assuntos internos da *nação* (política interna) ou aos assuntos externos (*política externa*).[1] Nos regimes *democráticos*, a *ciência política* é a atividade dos *cidadãos* que se ocupam dos assuntos públicos com seu *voto* ou com sua militância.

A *palavra* tem origem nos tempos em que os *gregos* estavam organizados em *ciudades-estado* chamadas “polis”, nome do qual se derivaram palavras como “politiké” (política em geral) e “politikós” (dos cidadãos, pertencente aos cidadãos), que estenderam-se ao latim “politicus” e chegaram às línguas europeias modernas através do *francês* “politique” que, em 1265 já era definida nesse idioma como “*ciência do governo dos Estados*”.[2]

O termo **política** é derivado do *grego antigo* πολιτεία (*politeía*), que indicava todos os procedimentos relativos à *pólis*, ou cidade-Estado. Por extensão, poderia significar tanto *cidade-Estado* quanto *sociedade, comunidade, coletividade* e outras definições referentes à vida urbana.

O livro de *Platão* traduzido como “*A República*” é, no original, intitulado “Πολιτεία” (*Politeía*).³

Ciência do governo dos povos. / Direção de um Estado e determinação das formas de sua organização. / Conjunto dos negócios de Estado, maneira de os conduzir. / Fig. Maneira hábil de agir; astúcia; civilidade. // Ciência política, ramo das ciências sociais que trata do governo e da organização dos Estados.⁴

Note-se que a expressão “Política”, diferente do que popularmente passou a representar, significa, em suma, “organização da coisa comum”, “governança”, “atuação estratégica através das políticas públicas”, “Direção de um Estado e determinação das formas de sua organização”.

É neste sentido que o presente tema vai tratar a atuação do Procurador do Estado, ou seja, como um cargo que precisa defender seu espaço na formulação das políticas públicas, como forma de melhor desempenhar seu papel constitucional, ajudando efetivamente na condução da coisa pública, não mais limitado a representação judicial, importante papel muito bem exercido, mas que não pode resumir sua atuação.

Diferentemente das demais funções essenciais à Justiça, os Procuradores dos Estados são os únicos que podem participar efetivamente da formulação das políticas públicas, vez que os membros do Ministério Público, a advocacia privada e a defensoria pública não reúnem condições legais para tanto, já que possuem atribuições constitucionais bem diferentes.

Assim, mais que poder, defender-se-á, entre outros, que é prerrogativa do Procurador do Estado — como forma de dar plena efetividade à sua função constitucional —, firmar-se como órgão de Estado permanente na formulação das políticas públicas.

4 Previsão constitucional dos procuradores dos Estados

A Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo tratamento à advocacia pública ao elencá-la em seu Capítulo IV (arts. 127 a 135), entre as chamadas “Funções Essenciais à Justiça”.

Nesse capítulo consta expressamente os Procuradores do Estado (Seção II, art. 132), ao lado do Ministério Público (Seção I), da advocacia em geral e da Defensoria Pública (Seção II).

O artigo 132 da CF/88 prevê:

Art. 132. *Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.*

Parágrafo único. Aos Procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias. (g. n.)

Interessante notar que o dispositivo constitucional não se refere ao órgão “Procuradoria-Geral

² Disponível em: <<http://www.significados.com.br/politica/>>.

³ Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADtica>>.

⁴ Disponível em: <<http://www.dicionariodoaurelio.com/Politica.html>>.

do Estado” (pessoa jurídica), mas, sim, aos seus membros — Procuradores do Estado — numa clara demonstração de se tratar de “órgãos individualizados”, cujas prerrogativas lhes são inerentes independentemente da instituição, justificando-se, assim, as discussões sobre as prerrogativas propostas na PEC nº 82.

Outrossim, em que pese a grande relevância dada às funções essenciais à justiça, essas não constituem — como muitos defendem — um quarto Poder, merecendo tratamento apartado pela inegável e estratégica importância que possuem, além da proximidade de suas atuações junto ao Poder Judiciário.

Fez-se menção a todas as funções essenciais à Justiça como forma de estabelecer um comparativo entre a atuação das mesmas e os meios que cada uma destas funções possui para este desempenho.

O Conselho Nacional do Ministério Público⁵ assim define a função do *parquet*:

O Ministério Público (MP) é um órgão de Estado que atua **na defesa da ordem jurídica e fiscaliza o cumprimento da lei** no Brasil. Na Constituição de 1988, o MP está incluído nas funções essenciais à justiça e não possui vinculação funcional a qualquer dos poderes do Estado.

Independente e autônomo, o MP tem orçamento, carreira e administração próprios. Considerado **o fiscal das leis**, o órgão atua como defensor do povo. É papel do MP defender o patrimônio nacional, o patrimônio público e social. O que inclui o patrimônio cultural, o meio ambiente, os direitos e interesses da coletividade, especialmente das comunidades indígenas, a família, a criança, o adolescente e o idoso.

O MP atua também na defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis e no controle externo da atividade policial. Desta forma, o órgão trata da investigação de crimes, da requisição de instauração de inquéritos policiais, da promoção pela responsabilização dos culpados, do combate à tortura e aos meios ilícitos de provas, entre outras possibilidades de atuação. Os membros do MP têm liberdade de ação tanto para pedir a absolvição do réu quanto para acusá-lo. (g. n.)

Como visto, o Ministério Público, em sua função de “fiscal da lei e da ordem jurídica”, com raras e pontuais exceções, somente pode contribuir com as políticas públicas no momento de sua execução e, geralmente, para apontar erros e ilegalidades.

A Defensoria Pública, por seu turno, na forma do art. 134 da Constituição Federal,⁶ tem o papel

de possibilitar a assessoria jurídica aos “pobres no sentido da lei”, atuando também de forma repulsiva e, não raro, contra o próprio erário que a remunera, exigindo a correção de políticas públicas deficitárias (fornecimento de remédios, tratamento médico, etc.).

Aos Procuradores do Estado, contudo, a missão conferida é bem diferente.

Deve, sem dúvida, pautar sua atuação na defesa da “lei e do ordenamento jurídico”, como fazem as demais carreiras jurídicas, mas não se limita a este papel.

O professor Gustavo Binimbojm — em emblemático parecer⁷ — resume de forma clara o papel constitucional da advocacia pública:

Realmente, cabe a cada órgão da Advocacia Pública, no exercício das atribuições de que a Constituição os incumbiu — ou seja, a representação judicial e extrajudicial dos entes públicos, a consultoria e o assessoramento jurídico: (i) **viabilizar, no plano jurídico, as políticas públicas definidas pelos agentes políticos eleitos** — e nisso reside o seu *compromisso democrático*; e (ii) **ajustar os atos dos gestores públicos e do aparato administrativo ao quadro de possibilidades e limites oferecidos pelo ordenamento jurídico**, na realização de um controle de juridicidade que é tanto prévio quanto sucessivo — o que constitui o seu *compromisso jurídico*.

Ao exercer o primeiro desses compromissos, consistente na viabilização de políticas públicas legítimas, o Advogado Público exerce papel que é necessariamente dinâmico. Não se trata do exercício de um “sim” ou um “não”. Não se cuida de proferir um *decisum* estático, como faz a magistratura. Nem de exercer a *opinio delicti*, como compete ao Ministério Público. **O papel do Advogado Público é compreender a política pública que se deseja implementar, expressão da vontade popular intermediada por seus representantes eleitos, e buscar estabelecer os mecanismos que viabilizem a realização dessa política.**

Isto é: **o Advogado Público não é um censor, não é um juiz administrativo, nem uma espécie de Parquet interno à Administração Pública.** Ele deve empenhar-se na viabilização jurídica de políticas públicas legítimas definidas pelos agentes políticos democraticamente eleitos, inclusive orientando possíveis iniciativas de modificações do Direito positivo, respeitados os limites impostos pela Lei Maior. É com esse esforço que será atingido o interesse público constitucionalmente balizado no desenho e na realização de políticas públicas legítimas. (grifamos)

⁵ Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/component/content/article/94-institucional/ministerio-publico/130-funcoes-do-mp>>.

⁶ “Art. 134. A Defensoria Pública é instituição essencial à função

jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV.”

⁷ BINIMBOJM, Gustavo. Parecer jurídico para o consulente Fórum Nacional da Advocacia Pública Federal. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/parecer-gustavo-bininbojmprojeto.pdf>>.

Pela leitura do texto, em especial dos trechos destacados, fácil perceber que a única função essencial à justiça que pode — e, a nosso ver, deve — ter efetiva participação na formulação das políticas públicas é a advocacia pública, com foco, neste estudo, nos Procuradores do Estado.

Em verdade, somente com a efetiva participação na formulação das políticas públicas é que o Procurador do Estado estará desempenhando em sua plenitude a missão constitucional a ele reservada na Magna Carta. Entretanto, tal missão deixará de ser efetivamente desempenhada se os Procuradores do Estado mantiverem-se distantes dos governantes eleitos ou se rechaçarem a função de “advogados do Governo”, atitude esta que só se justifica quando as políticas propostas ferirem o ordenamento jurídico vigente (sem possibilidade de alteração da lei estadual) ou ficar demonstrada a intenção ilícita do governante.

Nos demais casos, sem adentrar no mérito das políticas — que não é seu papel —, cabe aos Procuradores do Estado reconhecer a legalidade e legitimidade dos governantes como verdadeiros representantes do povo, auxiliando-os juridicamente na implementação das políticas públicas pretendidas, como será melhor explicitado.

Defender-se-á, mais à frente, ainda, a aprovação da PEC nº 82 como forma de possibilitar à Procuradoria-Geral dos Estados condições materiais (estrutura, número adequado de Procuradores e servidores, equipamentos, etc.) de desempenhar em sua plenitude esta missão.

5 Legitimidade e legalidade no desempenho da advocacia de governo

O artigo 14 da Magna Carta expressamente prevê a forma de exercício da soberania popular, *verbis*:

Art. 14. *A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:*

- I – plebiscito;
- II – referendo;
- III – iniciativa popular. (g. n.)

Isso significa que, fora os casos específicos previstos em lei para realização de plebiscito, referendo ou iniciativa popular, a soberania popular é exercida de forma indireta, por meio dos mandatários que, segundo as regras legais, consagraram-se vitoriosos nas eleições.

Estes representantes do governo eleito, por sua vez, assumem seus papéis de gestores públicos, trazendo em sua “bagagem” promessas de

campanha que pretendem ver transformadas em programas e melhorias nos serviços públicos.

Tem, assim, o gestor eleito ampla possibilidade de escolha quanto os programas e projetos que tentará implementar.

Contudo, quando da assunção do cargo e se deparando com a sistemática legal do serviço público (burocrática e formal) para transformar ideias em atos concretos, necessita o gestor de orientações jurídicas específicas quanto à viabilidade dos projetos pretendidos.

Não se pode perder de vista que — por não prever todos os casos — a lei permite várias interpretações, cabendo ao Procurador do Estado mostrar ao gestor as diversas possibilidades legais de execução, ou não, dos projetos pretendidos.

Por sua vez, o Procurador, no desempenho de sua função constitucional, tem o dever de envidar esforços no sentido de adequar a concretização dos projetos governamentais ao sistema jurídico vigente, dando-lhes a justa forma (contrato, convênio, etc.) ou até propondo a formulação de projetos de lei que embasem a atuação estatal, se necessário.

Socorre-se mais uma vez das lições do Professor Gustavo Binbenojm,⁸ que compartilha das ideias aqui defendidas:

A minha premissa é de que existe uma relação de imbricação lógica indissociável entre a Advocacia Pública e o Estado Democrático de Direito. Parece-me que à **Advocacia Pública é reservada a elevada missão de estabelecer a comunicação entre os subsistemas sociais da política e do direito e a tarefa institucional de compatibilizar as políticas públicas legítimas, definidas por agentes públicos eleitos, ao quadro de possibilidades e limites oferecidos pelo ordenamento jurídico.** Nesse sentido, parece-me que a inscrição da *Advocacia Pública* no capítulo das funções essenciais à Justiça **não tem um significado restrito ao exercício da função jurisdicional do Estado**, mas se liga ao valor da justiça e aos valores inerentes ao direito e à democracia. (...)

Meu ponto de partida é o de que esse projeto do Estado Democrático de Direito seria reduzido a uma mera figura de retórica se não existissem, no plano das instituições, mecanismos e instrumentos que dessem consequência a esse programa. E parece-me que a *Advocacia Pública* é a função de Estado por excelência encarregada de realizar a vontade majoritária democraticamente estabelecida, adequando-a aos marcos do ordenamento jurídico. (g. n.)

Ademais, as dimensões do Estado (leia-se, neste caso, Poder Executivo), atuando nas mais

⁸ BINENBOJM, Gustavo. A Advocacia Pública e o Estado Democrático de Direito. *Juris Tantum*. Suplemento integrante da *ADVOCEF em Revista*, ano X, n. 103, set. 2011, p. 1.

diversas frentes de trabalho (saúde, educação, segurança, etc.), não raro, dificultam um olhar mais sistemático e um planejamento global das políticas públicas a serem implementadas (executadas) ao longo dos quatro anos de Governo.

A PGE, pela atuação central, tanto de forma repressiva (atuação judicial e extrajudicial), quanto preventiva (através de orientações, pareceres e consultas), tem contato com praticamente todos os órgãos/entidades estaduais, podendo e — segundo esta tese — *devendo* ser um importante elo entre os mesmos, no sentido de fornecer ao governo uma visão mais sistemática das políticas públicas que se pretende implementar.

As chances de êxito na execução de um projeto iniciam com uma atuação ainda na fase embrionária de formulação das políticas públicas, não para opinar quanto ao seu mérito finalístico — por não ser este o papel do Procurador, o qual pode, inclusive, discordar com a política proposta —, mas para poder, desde a fase inicial, orientar os representantes do novel governo eleito e recém-empossados sobre as possibilidades legais e viabilidade jurídica dos projetos que estes pretendem ver implementados.

Essa orientação preventiva abordaria os diversos aspectos jurídicos necessários à implementação futura das políticas públicas, tais como, apenas para exemplificar, a necessidade de constar nas leis orçamentárias (PPA, LOA e LDO), execução própria ou por meio de contratação (modalidades de licitação, dispensa, inexigibilidade, PPP, etc.), legalidade na utilização da mão de obra necessária (concurso, temporários, cargo em comissão, terceirização, cooperativas, etc.), condições legais de viabilidade (desapropriações, autorização dos órgãos competentes, licenças ambientais, etc.), entre outros aspectos jurídico-legais, que, não raro, são deixados em segundo plano quando da fase de formulação das políticas, observados apenas quando da fase de execução, causando grandes transtornos ou mesmo o total insucesso do projeto.

6 Evolução da interpretação sobre a função constitucional dos Procuradores de Estado. Abrangência sobre a advocacia de governo e ampla representação do Estado para além do Poder Executivo

Como defendido ao longo deste texto, a “advocacia de Governo”, na concepção ora defendida — sem nenhum viés ilícito ou pejorativo —, tem como premissa, entre outras, a participação dos Procuradores do Estado na fase de formulação das chamadas políticas públicas.

Nesse sentido, não se pode mais aceitar a visão da Procuradoria-Geral do Estado como mero órgão de representação judicial e consultas pontuais.

O grande disparate entre o número de Procuradores do Estado que atuam no contencioso, nas mais diversas áreas, e os que estão lotados nos setores consultivos, ou mesmo nas Secretarias de Estado, demonstram que a atuação da Procuradoria-Geral do Estado é imensamente mais repressiva do que preventiva.

A participação dos Procuradores na formulação das políticas públicas, então, é praticamente inexistente.

O reduzido número de Procuradores, sem dúvida, é um fator que dificulta muito a atuação preventiva, mas, talvez, não seja o principal. Reputo que a cultura ainda atrasada e limitada sobre o papel dos Procuradores do Estado seja o principal motivo do “apequenamento” dessa nobre carreira.

Como explicado desde o início deste trabalho, a forma plena, legal e constitucional dos Procuradores do Estado desempenharem seu papel é aderindo e dando a devida interpretação à função “advocacia de Governo”, ou seja, garantindo, além da sua tradicional atuação repressiva, a efetiva participação dos mesmos na formulação das políticas públicas.

Para tanto, de forma prática, propõe-se a necessidade da presença (lotação) dos Procuradores do Estado nas maiores Secretarias de Estado, sendo estas entendidas como aquelas que trabalham com os maiores orçamentos, quantitativo de pessoa e/ou possuem atividade finalística estratégica para o funcionamento do Estado, tais como, por exemplo, as Secretarias de Estado de Educação, Saúde, Segurança, Fazenda, Administração, Orçamento, Meio Ambiente, Obras e Casa Civil.

Em alguns Estados, já se constata a presença de Procuradores do Estado numa ou noutra secretaria, de forma isolada, trazendo inegáveis benefícios ao erário, os quais serão de muito potencializados quando esta presença for maciça e com atuação sistemática.

Apenas para citar dois casos concretos, sem referir nomes, Estados ou siglas partidárias, um determinado governo fez a promessa de campanha de melhoria da merenda escolar, propondo uma gestão descentralizada. Pretendeu, na formulação dessa política pública, utilizar-se de convênios que seriam firmados com os Conselhos Escolares, de forma que estes fossem gestores da merenda escolar nas escolas estaduais, administrando todo o processo, desde a aquisição até o fornecimento aos alunos.

Acreditavam os governantes estaduais recém-eleitos que através desse projeto haveria

considerável melhoria na merenda escolar, possibilitando que os Conselhos Escolares comprassem e preparassem a merenda, enquanto o Estado focava na infraestrutura das escolas, nas políticas pedagógicas e de pessoal.

Contudo, em que pese a presumível boa intenção, antes de iniciar a implantação desse projeto, o Procurador do Estado lotado na Secretária de Estado de Educação teve oportunidade de participar da revisão ampla das políticas públicas de educação, identificando esse projeto específico e a sua total inviabilidade jurídica.

Isso porque o estudo da legislação pertinente (artigos 208, 211 e 278, §3º, da Constituição Federal; artigo 4º e 14 da Lei nº 9394/1996 — Lei de Diretrizes e Bases da Educação; artigo 3º da Lei nº 11.947/2009, além da legislação estadual) demonstrou a total impossibilidade da celebração de convênio visando o repasse dos recursos aos Conselhos Escolares, pois, além de a obrigação da alimentação ser diretamente do Estado, esta competência somente poderia ser transferida ao Município ou às unidades executoras das escolas de educação básica pertencentes à sua rede de ensino, o que não é o caso dos Conselhos Escolares.

Ademais, constatou-se que a lei permite aos Conselhos Estaduais a gerência dos recursos do programa “Dinheiro Direto na Escola”. No entanto, tais valores deverão ser direcionados à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, os quais concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino, e não para custeio de alimentação escolar, sendo tais recursos transferidos diretamente pelo FNDE, independentemente de celebração de convênio.

Com essa atuação preventiva, evitou-se que o novel governo iniciasse um projeto que, mais à frente, causaria grandes transtornos aos seus representantes, os quais, em que pese eventual melhoria na merenda escolar, teriam suas contas reprovadas pelos Tribunais de Contas e, quiçá, seriam condenados por ato de improbidade e a devolver referidas verbas.

A orientação preventiva ainda na fase embrionária da política pública mostrou o melhor caminho a ser (ou não) seguido, prevenindo prejuízo a todos.

Por outro lado, também a título de exemplo, nessa mesma secretaria, diante da intenção do governo de implementar uma política de educação a distância, o Procurador do Estado lotado naquela secretaria construiu o planejamento jurídico necessário para a realização — de forma legal — desse importante projeto.

Salienta-se, nessa mesma linha de atuação preventiva, trecho do texto de Procuradora⁹ do Município do Rio de Janeiro, que, após citar belos exemplos de atuação preventiva e sistemática daquela procuradoria em diversas áreas, concluiu sobre o conceito de advocacia pública:

Realizou-se então o conceito de advocacia pública em sua acepção mais ampla e moderna, que não prescinde da atuação do procurador na prevenção do conflito, na indicação de procedimentos administrativos e na formulação das políticas públicas. Em verdade, não há como se furtar à responsabilidade e ao dever legal da prestação prévia do assessoramento jurídico pelo mesmo corpo funcional, que tem a responsabilidade e o dever legal de defendê-lo em Juízo. (grifo do original)

Assim, mesmo longe de se tornar rotina, há vários casos de desempenho da advocacia pública segundo os moldes aqui propostos, porém ainda de forma pontual, mais relacionada à vontade do gestor da época do que propriamente a uma sistemática administrativa, independentemente do governo em exercício.

Seguindo a esteira da impessoalidade, a praxe da administração, portanto, deveria ser mantida de forma sistemática e institucional, independentemente dos governantes eleitos, ou seja, os Procuradores dos Estados deveriam ser sempre ouvidos sobre as políticas públicas a serem implementadas, sem que isso dependa da vontade do novel gestor.

Outrossim, a grande capilaridade da Procuradoria, aliada a essa atuação ainda na fase de formulação das políticas públicas, possibilitaria, inclusive, identificar eventuais sombreamentos e/ou lacunas na atuação dos órgãos do Estado.

Não raro, secretarias de Estado possuem atuações semelhantes e, por vezes, planejam projetos similares.

Da mesma forma, firmando-se como um órgão permanente de Estado na formulação de políticas públicas, a PGE também seria uma importante fonte de informações para evitar a solução de continuidade de programas exitosos que, pela mudança de Governo, são deixados à parte por falta de informação não repassada pelas gestões anteriores.

Não se nega, todavia, que a proximidade com o governo pode gerar conflitos, deparando-se o Procurador do Estado, eventualmente (não acreditando nisso como regra), com projetos em que

⁹ CASTRO, Sonia Rabello de. Uma nova concepção para a advocacia pública no Brasil. A atuação da Procuradoria-Geral do Município do Rio de Janeiro no período 1993-1996. *Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Município do Rio de Janeiro. RDPGM*. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 20, 1997.

ocorra um choque entre as orientações dadas e as decisões tomadas pelos governantes.

Contudo, esse aparente conflito já existe, com a desvantagem de que a Procuradoria só se manifesta sobre ele depois de a política pública controvertida já estar em fase de execução. Afigura-se sobremaneira mais interessante, até para tentar resolver esses conflitos, a participação da Procuradoria ainda na fase de formulação das políticas públicas.

Desta feita, a Procuradoria-Geral do Estado deve ter uma participação ativa na confecção das leis orçamentárias, pois, na maioria das vezes, o governo decide as políticas que vai implementar a partir das definições orçamentárias, ocasião em que, exigindo-se um estudo prévio de viabilidade jurídica do projeto pretendido, evitar-se-ia alocar recursos para uma política fadada ao insucesso.

É inegável que a atuação do advogado público no contencioso judicial é fundamental para defesa dos interesses da Administração, porém a atuação preventiva é ainda mais importante e eficaz para defesa desses interesses.

Uma advocacia pública preventiva e sistemática tem maiores chances de atender aos princípios que regem a Administração Pública, evitando o erro e inibindo, via de consequência, uma futura demanda judicial.

Como acentua Paulo Luiz Netto Lôbo:¹⁰ “os atos e contratos elaborados por mãos técnicas podem afastar prejuízos futuros. A tomada de decisões que consulte previamente os requisitos e condições legais reduz os riscos de erros e danos”.

A atuação sistemática e preventiva reduz o número de ações judiciais que prejudicam sobremaneira a imagem da Administração, evitando, ainda, pagamento de indenizações, juros, honorários, multas e outras despesas.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto,¹¹ destacando a relevância da advocacia de Estado para o aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito, ensina que:

Compete ao exercente da advocacia de Estado, no desempenho apropriado desse dever constitucional de aperfeiçoamento da ordem jurídica, aconselhar, persuadir e induzir os agentes políticos a adotarem, em suas respectivas unidades federadas, a técnica dos Pareceres vinculantes, para evitar a tomada de decisões administrativas ruidosas para o Estado.

¹⁰ NETTO LÔBO, Paulo Luiz. *Comentários ao Estatuto da Advocacia e da OAB*, p. 24.

¹¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Advocacia de Estado: realidade e perspectivas para seu aperfeiçoamento*. *Revista do Procurador Federal da Associação Nacional dos Procuradores Federais [ANPAF]*, ano 2, n. 2, p. 183, 2002.

A não participação da Procuradoria-Geral no momento da formulação das políticas e projetos de Governo acaba por abrir um espaço, não raro, ocupado por profissionais da área jurídica que, de forma inconstitucional, usurpam competência exclusiva dos Procuradores, pois conferem assessoramento e consultoria jurídica ao ente estatal, prerrogativa privativa dos Procuradores de Estado.

Outra forma de atuação política dos Procuradores do Estado que representa a plenitude da sua função constitucional é a atuação jurídica junto aos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como nos Tribunais de Conta dos Estados e do próprio Ministério Público do Estado.

Não se pode perder de vista que o Estado, enquanto ente federativo, não é formado somente pelo Poder Executivo, competindo aos Procuradores do Estado (e não só do Poder Executivo) também a representação judicial e consultoria jurídica dos outros poderes.

A lotação de Procuradores dentro dos outros Poderes, do TCE e do MPE, além de fazer cumprir a Constituição Federal, garante à classe maior reconhecimento e evita a ocupação de sua função constitucional por outros servidores não autorizados.

Ademais, com o trabalho junto a essas entidades, a PGE terá ainda mais espaço para debater suas teses jurídicas, defender o erário — todos mantidos com o orçamento estadual — e mais credibilidade como representante jurídico do Estado.

Por tais motivos, devem os Procuradores do Estado, assumindo o papel de (também) “advogados de Governo”, lutar pelo espaço e atuação plena das funções constitucionais a ele destinadas, aproximando-se dos governantes eleitos para auxiliá-los na construção das políticas públicas que estes pretendem ver implementadas, além de atuar efetivamente no assessoramento de todo o Estado.

7 Análise da proposta de autonomia em tramitação no Congresso. Necessidade para o desempenho pleno da missão constitucional. Reflexo da visão evolutiva ora posta

Por óbvio, para desempenhar em sua plenitude a função constitucional ora defendida, deve o Estado possibilitar à carreira de Procurador os meios propícios para tanto. Assim, deve-se mobilizar a classe, com ativa participação das associações estaduais e da Associação Nacional, à realização de concurso público para ingresso de aprovados em número suficiente ao desempenho de todas as suas funções.

Ademais, deve ser bandeira de luta uma remuneração compatível com a grande importância do papel constitucional a ela destinada, não podendo

haver grande diferença com a remuneração destinada às demais funções essenciais à justiça e do próprio Poder Judiciário.

Condições de trabalho dignas também são necessárias ao correto desempenho dessa função, abrangendo não só infraestrutura (prédios, equipamentos, carros, etc.), mas também servidores de apoio treinados e bem remunerados que auxiliem os Procuradores do Estado no desempenho de sua função.

Não se pode mais admitir situações desrespeitosas como as noticiadas pelo presidente da Associação Nacional dos Procuradores do Estado (ANAPE), em meio ao eloquente texto¹² sobre a necessidade de aprovação da PEC nº 82:

Interessante pensar, contudo, que o ordenamento jurídico assegurou ampla autonomia institucional expressa ao poder Judiciário, ao Ministério Público e à Defensoria Pública, esta que será reforçada ainda mais com a promulgação da PEC 04/2014, que lhe amplia devidamente a capacidade operacional para atender os hipossuficientes e as prerrogativas dos seus defensores. Os grandes escritórios de advocacia que representam interesses das grandes corporações e associações têm naturalmente estruturas compatíveis com as obrigações assumidas perante seus clientes, porque possuem liberdade para cobrar valores compatíveis com as responsabilidades dos serviços assumidos.

Justamente o braço de orientação jurídica e representação judicial dos entes públicos fica à mercê do sucateamento, da descontinuidade dos serviços (**vejam que três sedes de PGEs no último ano foram interditadas em 2013; na Paraíba, por mais de quatro meses**), da falta de programas de qualificação e atualização permanente e, o pior, da ingerência política sobre a atuação técnica e da ameaça de criminalização da divergência jurídica defendida pelos advogados públicos. (g. n.)

Marcello Terto é muito feliz ao argumentar que as grandes empresas contratam escritórios de advocacia que cobram à altura da missão conferida, ao passo que as demais funções essenciais à justiça já têm autonomia orçamentária e financeira que lhes garantem o pleno exercício de suas funções constitucionais, faltando apenas à advocacia pública a autonomia financeira e orçamentária, como forma de possibilitar aos Procuradores do Estado remuneração compatível e condições de trabalho dignas, ambas essenciais ao desempenho pleno de seu importante papel constitucional.

Ademais, acredita-se que a concepção de advocacia pública ora defendida, mais próxima a uma

“advocacia de governo” do que propriamente a uma espécie de Ministério Público Administrativo, teve e tem reflexos na discussão sobre a autonomia perseguida pelos Procuradores do Estado.

Para melhor reflexão, far-se-á uma breve análise da proposta de emenda constitucional ora em tramitação (PEC nº 82).

Referida emenda teve sua redação original proposta nos seguintes termos:

Acresce os arts. 132-A e 135-A e altera o art. 168 da Constituição Federal de 1988.

Art. 1º Ficam acrescentados os seguintes artigos 132-A e 135-A à Constituição Federal:

Art. 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 autônias 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)

(...)

Art. 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) **irredutibilidade de subsídio**, fixado na forma do art. 39, §4º, e ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 150, II, 153, III, 153, §2º, I;
- c) **independência funcional**. (NR)

Art. 2º O art. 168 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 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 art. 165, §9º da Constituição Federal. (NR)

¹² Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-mai-27/marcello-tertoresistencia-pec-82-revela-aversao-gestao-seria-eficiente>>.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

A leitura da proposta, em especial os trechos grifados, acaba por passar uma ideia de que a atividade central dos Procuradores do Estado seria de “controle interno da licitude dos atos da administração pública”, numa atuação praticamente concorrente com os demais órgãos de controle (Ministério Público, Controladoria dos Estados, etc.), retratadas na expressão “sem prejuízo da atuação dos demais órgãos competentes.

Posteriormente, a proposta passa a tratar do que chama de “garantias” dos membros da advocacia pública, também em bastante similaridade com as prerrogativas dos membros do Ministério Público.

Muita discussão ocorreu em torno da proposta, com posicionamentos e manifestações contrárias explícitas dos governantes dos Estados e de boa parte das bancadas legislativas vinculadas a estes.

Os críticos enfatizavam que a proposta acabava por transformar a advocacia pública numa espécie “Ministério Público Administrativo”, criando, ao ver dos críticos, um distanciamento indesejado entre o governo e a Procuradoria, destinada a lhes defender e orientar.

Temiam os governantes que a Procuradoria, em razão dessa aprovação, mudasse seu foco principal, previsto na redação do art. 132 da CF/88, de representação judicial (e extrajudicial), assessoramento e consultoria dos Estados (e do Governo, por conseguinte) para uma atuação mais fiscalizadora e, menos orientadora, portanto.

Após intensos debates, dentro e fora do Congresso Nacional, com atuação diligente da ANAPE, entre outras instituições ligadas à advocacia pública, o projeto tramitou e, após mudança de relatoria, recebeu proposta substitutiva que parece estar mais próxima ao papel desempenhado pela advocacia pública.

Eis a redação da atual PEC nº 82, *verbis*:

SUBSTITUTIVO À PEC Nº 82-A, DE 2007, E À APENSA PEC Nº 452-A, DE 2009

Acresce o art. 132-A e altera o art. 168 da Constituição Federal de 1988.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Fica acrescentado o seguinte art. 132-A à Constituição Federal:

“Art. 132-A. À Advocacia-Geral da União e órgãos vinculados, bem como às Procuradorias-Gerais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios,

incumbe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos entes públicos, asseguradas autonomias administrativa, orçamentária e técnica, além da iniciativa de organização dos seus quadros e de propostas orçamentárias anuais, dentro dos limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Parágrafo único. Os membros da Advocacia Pública são invioláveis no exercício das suas funções e atuam com independência, observada a juridicidade, racionalidade, uniformidade e a defesa do patrimônio público, da justiça fiscal, da segurança jurídica e das políticas públicas, nos limites estabelecidos na Constituição e nas leis pertinentes”.

Art. 2º O art. 168 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 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 e órgãos vinculados, 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 art. 165, §9º, da Constituição Federal.” (NR)

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Retirou-se do texto a expressão “controle interno da licitude dos atos da administração pública”. Não que os Procuradores do Estado, no desempenho de sua função de assessoria e consultoria, não façam esse controle, mas enfatizá-la num dispositivo constitucional poderia — como fez — parecer que o principal foco de atuação teria mudado.

Assim, a retirada da expressão anteriormente citada não muda, em nada, a atuação dos Procuradores, ao passo que não se corre o risco de causar equívocos de interpretação.

Da mesma forma, a polêmica discussão sobre as “garantias” do advogado público foram retiradas do texto da PEC, focando no que, ao ver desta tese, deve ser o principal mote de luta em prol da carreira: a autonomia financeira e orçamentária.

A autonomia funcional, em que pesem as várias discussões e enforques sobre o tema, acredita-se de certo modo já existir, ou ao menos possuir grande arcabouço jurídico para a sua defesa (lei da OAB, RJU, etc.), não sendo estratégico discuti-la por meio de emenda constitucional.

Acredita-se, ainda, que a autonomia financeira e orçamentária será um grande reforço à sedimentação da (já existente) autonomia funcional, possibilitando que eventuais conflitos entre o governo e as orientações jurídicas dadas não se reflitam na própria manutenção da Procuradoria-Geral do Estado.

Aliás, a aprovação da PEC nº 82 corrigirá uma injustiça histórica, pois o texto do art. 168 da Constituição Federal, o qual cita expressamente o Ministério Público e a Defensoria, já deveria ter abrangido, por isonomia e equidade, em sua redação original, a advocacia pública, evitando esta longa e desgastante discussão pela aprovação de uma prerrogativa que é inerente às demais funções essenciais à justiça.

Assim, acredita-se que a atual redação da Proposta de Emenda Constitucional nº 82 amenizou as discussões sobre as polêmicas postas e se aproximou mais da concepção ora defendida de “advocacia de Governo” do que a proposta originária.

Em razão disso, a fim de uniformizar o discurso em prol da mesma, deve a classe de Procuradores assimilar a evolução conceitual de sua atuação (também como advogados do governo), além de brigar por mais espaço (e condições) para o desempenho desta importante função, o que, sem dúvida, será de muito auxiliado com a aprovação da PEC nº 82, pois com a autonomia financeira e orçamentária a PGE terá mais condições estruturais de auxiliar o governo na implantação das políticas públicas desejadas.

8 Conclusão

Em vista de todo o exposto, os Procuradores dos Estados devem assimilar esta nova concepção de advocacia pública, mais próxima dos governantes, como forma de melhor desempenhar seu papel constitucional.

Nesse sentido, a história das Procuradorias-Gerais, até então recheada de grandes conquistas e atuações, ainda tem muito por crescer, o que deve ser feito já sob esta nova perspectiva.

A concretização dessa evolução conceitual se dará efetivamente com institucionalização da participação dos Procuradores na formulação das políticas públicas, como anteriormente explicado, com sua presença e atuação nos órgãos de maior relevância no cenário administrativo, assim como junto aos Tribunais de Contas, Ministério Público e demais Poderes.

Vista dessa forma, a PEC nº 82 — na atual redação — deve deixar de ser encarada como uma ameaça aos governantes, para ser tida como um instrumento de concretização das políticas públicas, ao tempo que fornece maiores condições de atuação dos Procuradores do Estado, com autonomia financeira e orçamentária, já conferidas às demais carreiras essenciais à justiça.

Abstract: States Prosecutors should not reject the label of “government lawyer”, should just not be limited to this, participating in the making of public policy and having presence in key departments, in addition to the Legislative, Judicial, Account Courts and Ministry public, demonstrating that the approval of financial and budget autonomy will provide better conditions for the performance of its constitutional function.

Key words: Public Lawyers. Constitutional Role. Public Policies. Lawyers of State and Government. Autonomy. Constitutional Amendment Proposal 82.

Referências

<http://www.advocef.org.br/_arquivos/2128_1372_ed%20103_juris.pdf>.

<<http://www.conjur.com.br/2014-mai-27/marcello-tertoresistencia-pec-82-revela-aversao-gestao-seria-eficiente>>.

<<http://www.pjf.mg.gov.br/secretarias/pgm/documentos/revistas/2011/artigo11.pdf>>.

BINENBOJM, Gustavo. A Advocacia Pública e o Estado Democrático de Direito. *Juris Tantum*. Suplemento integrante da *ADVOCEF em Revista*, ano X, n. 103, set. 2011.

BINENBOJM, Gustavo. Parecer jurídico para o consulente Fórum Nacional da Advocacia Pública Federal. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/parecer-gustavo-binenbojm-projeto.pdf>>.

CASTRO, Sonia Rabello de. Uma nova concepção para a advocacia pública no Brasil. A atuação da Procuradoria-Geral do Município do Rio de Janeiro no período 1993-1996. *Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Município do Rio de Janeiro*. RDPGM. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 13-28, 1997.

MATTOS, Liana Portilho. Parecer Circuito Cultural Praça da Liberdade. *Direito Público: Revista Jurídica da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais*, n. 1/2, p. 117-132, jan./dez., 2007.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Advocacia de Estado: realidade e perspectivas para seu aperfeiçoamento. *Revista do Procurador Federal da Associação Nacional dos Procuradores Federais [ANPAF]*, ano 2, n. 2, 2002.

NETTO LÔBO, Paulo Luiz. *Comentários ao Estatuto da Advocacia e da OAB*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. O papel da advocacia pública no controle da legalidade da Administração. Palestra apresentada no Congresso Brasileiro Direito Administrativo, promovido pelo IBDA, em Salvador, BA, em 17.09.2004. Disponível em: <www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/19859-19860-1PB.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2014.

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

CARRASCOSA, Angelo Demetrius de Albuquerque. O papel dos Procuradores do Estado na política e a relação com a autonomia. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 15, n. 167, p. 9-19, jan. 2015.