

A IMPORTÂNCIA DA AUTONOMIA PARA O ADVOGADO PÚBLICO

THE IMPORTANCE OF AUTONOMY FOR PUBLIC ADVOCATE

Ana Paula Noé¹

RESUMO

O objetivo do presente trabalho é elaborar uma análise sobre a importância da autonomia para a carreira do advogado público e demonstrar que a vinculação direta ao poder executivo acaba por gerar certa crise de identidade profissional o que, por vezes, tem como consequência o fato de, no intento de exercer seu papel de advogado público, o servidor acaba atuando em defesa não do ente federado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), mas do agente político, situação que traz prejuízo e reflete direta e negativamente frente à Administração Pública. A autonomia para a Advocacia Pública resulta em uma instituição forte e valorizada, o que é imprescindível ao Estado Democrático de Direito. Por sua vez, a chamada “Advocacia de Governo”, que gravita em torno dos interesses dos gestores, produz ambientes autoritários e hostis, traduzindo-se em um modelo incompatível com os ditames impostos pela Constituição de 1988. Será feita uma diferenciação entre as atribuições do advogado público e do advogado privado, um estudo do perfil do atual causídico público, com a delimitação de suas atribuições, uma análise acerca da importância de assegurar-se a autonomia à carreira, a necessária desvinculação ao poder executivo para o melhor desempenho de seu mister junto à Administração Pública e uma breve verificação do Projeto de Emenda à Constituição nº 82/2007, que tem a finalidade de emendar a Constituição para declarar expressamente a autonomia administrativa, orçamentária e técnica da categoria dos advogados públicos. O método de abordagem será o dedutivo, por meio da pesquisa de campo, com o estudo de um caso prático. Para a pesquisa serão utilizados legislação, artigos científicos, revistas e livros sobre o tema abordado.

Palavras-chave: Advogado Público. Atribuições. Autonomia. Poder Executivo.

ABSTRACT

The objective of this study is to develop an analysis of the importance of autonomy for career public advocate and demonstrate that the direct link to the executive ends up generating some professional identity crisis which sometimes results in the fact, the intent to exercise its role as public advocate, the server just not acting in defense

¹

Advogada, Graduada em Direito pelo Centro Universitário Luterano de Palmas – CEULP?ULBRA e Pós-graduada em Direito e Processo Administrativo pela Universidade Federal do Tocantins

of the federal entity (Federal, State, Federal District and Municipalities), but the political agent, a situation that brings harm and reflects directly and negatively front of the public Administration. Autonomy for Public Advocacy results in a strong and valued institution, which is essential to a democratic state. In turn, the "Law of Government," which revolves around the interests of managers, produces authoritarian and hostile environments, translating into an incompatible with the dictates imposed by the 1988 Constitution model a differentiation will be made between assignments the public Advocate and the private lawyer, a study of the current public profile barrister, with the delimitation of its assignments, an analysis of the importance of ensuring the autonomy career, the required decoupling the executive for the best performance of his mister by the public Administration and a brief check of the Project for a Constitutional Amendment No. 82/2007, which aims to amend the Constitution to explicitly declare the administrative and technical category of public lawyers autonomy, budget. The method of approach is deductive, through field research with the study of a case. To research legislation, papers, magazines and books about the topic will be used.

Key words: Public Advocate. Assignments. Autonomy. Executive power.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Advocacia Pública ganhou uma seção específica dentro do Capítulo IV (*Das funções essenciais à justiça*) da Constituição Federal de 1988. Fincada entre a seção do Ministério Público e a seção que instituiu a Advocacia Privada e a Defensoria Pública, dispõe a Carta Magna que ao advogado público compete exercer a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

Diferentemente do advogado privado, que atua em defesa dos interesses dos particulares perante os Órgãos do Poder Judiciário, o advogado público defende os interesses públicos primários (coletividade/administrados) e secundários (interesse patrimonial do Estado), portanto, deve atuar com a combatividade necessária à defesa do ente estatal. Todavia, seu foco deve estar na superação do conflito entre o Estado e o cidadão, com o escopo de se alcançar a pacificação social que culminará com o desenvolvimento do Estado.

Nesse viés, o advogado público desenvolve uma defesa *sui generis* dentro da Administração Pública, pois sua atuação está diretamente vinculada aos princípios constitucionais (Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência), mas de outro lado é inerente ao ofício do advogado a defesa de seu cliente

(Administração Pública), que é representada pelo administrador eleito. Eis o conflito: de um lado tem-se a observância obrigatória aos princípios da administração pública e de outro o dever de defesa do ente Estatal – que se materializa por meio das decisões, ideologias e interesses do gestor escolhido pelo povo.

Diante da problemática, o que se observa é um técnico com dificuldades em entender sua função – crise de identidade profissional -, principalmente em virtude da pressão constante que a categoria sofre por encontrar-se vinculada ao Poder Executivo, o que prejudica uma atuação livre, imparcial e compromissada com a democracia e a defesa dos interesses da coletividade.

Como consequência, observa-se de forma preocupante que cada vez mais a defesa do chefe do poder executivo - agente político - e de seus interesses particulares se confunde e até se sobrepõe à defesa do Estado e seus administrados, o que tem gerado desrespeito a preceitos constitucionais, tendo como efeito os altos índices de corrupção no Brasil.

Dessa forma, o objetivo do presente trabalho é analisar o perfil do atual advogado público e estudar acerca da importância da autonomia para o melhor desempenho de seu mister junto à Administração Pública. Entre os objetivos específicos se destacam propor uma diferenciação entre a carreira do advogado público e do advogado privado; delimitar o perfil e as funções do atual advogado público e evidenciar a importância da desvinculação ao Poder executivo – autonomia - para a carreira. O método de abordagem será o dedutivo, por meio da pesquisa de campo com a utilização de um caso prático para ilustrar e corroborar o presente estudo. Serão utilizados como instrumento de pesquisa leis, artigos científicos, revistas e livros sobre o tema abordado.

2 DIFERENÇAS ENTRE AS FUNÇÕES DO ADVOGADO PRIVADO E DO ADVOGADO PÚBLICO

As advocacias pública e privada possuem diferentes funções. Tal afirmativa constata-se da simples leitura comparativa do texto constitucional. Enquanto foi reservada à advocacia pública a defesa judicial e extrajudicial e a consultoria das unidades federativas, à advocacia privada compete a administração da justiça e a representação dos particulares – pessoas físicas ou jurídicas – perante os órgãos do Poder Judiciário. Assim, veja-se:

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

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

Art. 133. O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei. (BRASIL, 1988)

A lei regulamentadora da Advocacia Pública será criada pelo ente ao qual ela estiver vinculada: União, Estados, Distrito Federal ou Municípios. Já a advocacia privada foi regulamentada pela Lei Federal nº 8.906/94.

A advocacia pública é exercida por bacharel em direito, inscrito nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, previamente aprovado por meio de concurso público de provas e títulos (com a participação da OAB em todas as fases). Sua capacidade postulatória, diferentemente do advogado privado que atua mediante procuração específica, decorre de lei. Nessa linha, ensina Guilherme Freire de Melo Barros:

Os poderes de representação do ente público são estipulados em lei para aquele que exerce o cargo de procurador (estadual, distrital, federal, da Fazenda Nacional ou Advogado da União). Portanto, não há necessidade de se juntar procuração nos autos para exercer plena e validamente a defesa dos interesses do ente público pelo procurador. Devidamente aprovado no concurso público e empossado, a investidura no cargo de procurador outorga os poderes de representação, sem necessidade de apresentação do instrumento de mandato. Tampouco se precisa juntar substabelecimento ou delegação de poderes para atuação em juízo. (BARROS, 2014, p. 31)

A atuação do advogado público está centralizada em atividades de assessoria e consultoria jurídicas, notadamente na construção e defesa de políticas públicas e no controle de juridicidade dos atos da Administração Pública, bem como na atividade de representação judicial, em especial em defesa da arrecadação tributária e do patrimônio público e realização de créditos públicos.

Por sua vez, o advogado privado é o bacharel em direito, devidamente aprovado e inscrito nos quadros da OAB, que atua em defesa dos interesses do seu cliente (pessoa física ou jurídica), utilizando como ferramentas de trabalho a Constituição da República e demais legislações, sempre em observância aos preceitos legais e de ordem pública. Inobstante as distinções entre o advogado público e o advogado privado, acima relacionadas, reza a norma do art. 3º da Lei nº 8.906/94:

Art. 3º O exercício da atividade de advocacia no território brasileiro e a denominação de advogado são privativos dos inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)

§ 1º “Exercem atividade de advocacia, sujeitando-se ao regime desta lei, além do regime próprio a que se subordinem, os integrantes da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria da Fazenda Nacional, da Defensoria Pública e das Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas entidades de administração indireta e fundacional. (BRASIL, 1994)

Fincadas essas premissas, constata-se que são instituições diversas, com objetivos e finalidades inconfundíveis, cuja semelhança reside no nome a elas emprestado, e no fato de ambas serem obrigatoriamente sujeitas à Ordem dos Advogados do Brasil.

3 A CRISE DE IDENTIDADE PROFISSIONAL DO ADVOGADO PÚBLICO

Conforme esclarece Fernando Rabello (2011), a priori, faz-se necessário compreender quem é o candidato disposto a se submeter à um concurso para concorrer ao cargo de advogado público na atualidade.

Nesse aspecto, pontua o referido autor que a partir da previsão na Constituição da República e posterior regulamentação das carreiras públicas no Brasil, vários bacharéis em Direito, após obterem êxito no exame da Ordem dos Advogados do Brasil, passaram a estudar para concursos públicos.

Se por um lado a previsão constitucional de entrada no serviço público por meio de concurso de provas e títulos garantiu a impessoalidade e trouxe candidatos tecnicamente mais bem preparados e capacitados em homenagem ao princípio da eficiência, por outro, acabou atraindo toda uma gama de indivíduos que viram no

concurso a oportunidade de assegurar sua estabilidade econômico-financeira, independentemente da existência ou não de afinidade com o cargo oferecido.

Assim, as funções de advogado público muitas vezes são exercidas não somente pelos candidatos efetivamente vocacionados, mas por todo aquele que obteve acesso ao cargo por meio de concurso público. Como resultado, vários advogados por não conseguirem alinhar sua atuação em conformidade com o mister assumido, acabam por ser alvo de processos administrativos disciplinares com aplicação de punições, isso para não citar a indisposição com o próprio gestor público.

Nesse sentido, a primeira questão a ser enfrentada é aquela ligada ao entendimento de qual seria a função deste profissional na Administração Pública, já que a carreira de advogado público não se confunde com nenhuma outra. Nesse viés, segundo esclarece brilhantemente o já citado autor Fernando Rabello, a atuação do advogado público pode ser assim definida:

O advogado público não é somente alguém que prestou concurso para um cargo técnico, pois a advocacia tem outras exigências que lhe são inerentes e que não devem ser limitadas por uma visão tecnocrata.

Aliás, uma forma eficaz de impedir que haja oposição ao crescimento do poder político autoritário é fazer com que os profissionais do direito, em especial os advogados, assumam postura puramente técnica-positivista. Quando se trabalha o advogado público para que não pense como integrante da advocacia, o que se deseja produzir é a ausência de resistência para com as estruturas próprias do autoritarismo. [...]

Assumir-se como advogado faz com que o advogado público entenda como inerente a atuação em prol da democracia e das liberdades humanas e bem pensada a questão somente então é que pode de alguma forma atuar na evolução estatal, pois o seu âmbito de preocupações passa a vincular-se à pacificação social e a dignidade humana. (Rabello, 2011, p. 28)

Dessa forma, o advogado público deve pautar sua atuação de modo a defender os interesses da Administração Pública assim entendida de modo amplo, para que seja recuperada a centralidade do direito no funcionamento e estruturação das instituições públicas, evitando manter-se restrito ao tecnicismo, pois tal conduta favorece o crescimento do poder político autoritário estritamente ligado a uma advocacia pública que em um passado recente foi utilizada para dar-lhe voz, o que ocasionou a perda da importância do direito público como referência na organização estatal.

Entre o dever de observância aos princípios e regramentos constitucionais e o dever de defesa do ente Estatal, deve haver um sopesamento em favor da justiça. Assim, explica Fernando Rabello:

Assim, há uma particular forma de defesa do poder público, na qual os processos gerados em face dos entes da administração pública devem ter a figura do advogado como essencial para a realização da justiça, mas que, ao mesmo tempo, não pode, sob pena de distanciamento para com a regra fonte do Estado brasileiro, a pretexto de atender ao contraditório e à ampla defesa, constatar a prática reprovável do agente administrativo e com ela ser conivente. (Rabello, 2011, p. 28/29)

Ainda, assevera Orlando Gomes acerca da função do advogado público:

O advogado dedica-se a pesquisa e preparo de pareceres incisivos nos quais a paixão da síntese e o amor da regra devem acusar indeclinavelmente a sua presença. Esses novos horizontes do exercício da profissão desconcertam aos que se aperfeiçoam à idéia de que a advocacia se exaure no patrocínio. O contraditório obriga o advogado militante a um trabalho em busca da verdade, negada pela outra parte, o Consultor jurídico a Justiça ética, esta se manifesta na orientação, pareceres e trabalhos preventivos que lhe são afetos, lutando consigo mesmo, pesquisando e estudando soluções adequadas para os problemas que lhe cabem. (apud AQUINO, 2002)

Por sua vez, não está se insinuando que deve o advogado público adotar postura punitiva contra o agente político, mas evidencia-se a necessidade de uma atuação pautada sempre em defesa do ente Estatal *lato sensu* e não em defesa do interesse do administrador público, pois quando se atua exclusivamente em defesa do comportamento do gestor ocorrem distorções o que, muitas vezes, tem como resultado corrupção e desvios de verbas públicas.

Entretanto, a maior dificuldade encontrada para que seja alcançada a defesa imparcial e efetiva do ente Estatal - e até mesmo para evitar-se a crise de identidade profissional por parte do servidor que atua como advogado público -, está no fato de a Advocacia (Procuradoria) estar diretamente vinculada ao Executivo, funcionando como “mero braço” desse poder. Sem desfrutar da autonomia necessária à imparcialidade de sua atuação, o órgão acaba por sofrer frequentes pressões por parte de agentes políticos que insistem em direcionar sua atuação de acordo com seus interesses e propósitos.

Como consequência, o advogado público corre o risco de acabar por exarar pareceres e defesas jurídicas parciais, submetidas às vontades do agente político, em total desacordo com seu verdadeiro papel fincado na Constituição Federal, qual seja, a defesa dos interesses das unidades federativas, da coletividade e, principalmente, dos administrados.

Nessa linha, o terreno acaba fértil a todo tipo de situações, que vão desde o oferecimento de vantagens ao advogado público disposto a “colaborar” para o alcance dos objetivos, muitas vezes, escusos do executivo, até a perseguição, com abertura de sindicância e processo administrativo disciplinar infundados contra o profissional que se mantém firme a seus ideais.

O fato é que a corrupção encontra espaço para se desenvolver. Segundo o relatório da organização Transparência Internacional sobre a percepção de corrupção ao redor do mundo o Brasil ocupa o 72º lugar no ranking mundial, entre os 177 países analisados, conforme nota veiculada no portal de notícias do G1 em 03 de dezembro de 2013.

Na advocacia estatal o advogado tem por dever manifestar-se, exercendo seu mister com independência técnica e profissional, não sendo plausível que, por estar jungido ao Estado, perca sua autonomia, ficando adstrito à opinião oficial como ocorre normalmente em estados totalitários.

Portanto, é indispensável para a defesa do ente Estatal, bem como dos preceitos constitucionais, e o pleno combate à corrupção, que a Advocacia Pública tenha sua autonomia reconhecida, só assim poderá ter-se esse órgão trabalhando de forma essencial à justiça, conforme imaginado pelo constituinte originário.

4 A IMPORTÂNCIA DA AUTONOMIA PARA A ADVOCACIA PÚBLICA

Tamanha é a importância da atuação livre e desvinculada da advocacia pública, que a Constituição a previu expressamente como instituição permanente, de função essencial à justiça, encontrando-se estabelecida estrategicamente entre o Ministério Público, a Defensoria Pública e a advocacia privada.

Ora, não se poderia admitir a colocação de qualquer uma das funções essenciais à justiça na estrutura do poder executivo. Caso fosse concebida como mero órgão auxiliar do chefe do executivo (Federal, Estadual, Distrital ou Municipal),

esvaziaria totalmente a noção constitucional de essencialidade. Por óbvio, o que é auxiliar claramente não pode ser considerado essencial.

A Advocacia de Estado como função essencial à justiça, instituída em todas as esferas federativas pela Carta Magna, é resultado natural dos valores utilizados para delinear o Estado de Direito, que atribui importância ao caráter participativo do modelo democrático, com o escopo de garantir instrumentos hábeis à preservação da legalidade administrativa (SESTA, 1993).

Para Sesta ser consagrado com função essencial à justiça, significa dizer que sem a participação ativa dessas carreiras, a justiça, pensada na concepção moderna do Estado de Democrático de Direito, simplesmente não existirá:

A simples situação dessas carreiras na topologia da constituição, de forma inteiramente nova no constitucionalismo brasileiro, e sua qualificação como 'Funções Essenciais à Justiça', está a significar que participam da essência da atividade de realização da Justiça. (SESTA, 2001, p. 72)

Destarte, o art. 133 da Constituição Federal é explícito:

O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei (BRASIL, 1988).

Ademais, preceitua a Lei Federal nº 8.906/94 – Estatuto dos Advogados do Brasil - expressamente em seu artigo 18:

A relação de emprego, na qualidade de advogado, não retira a isenção técnica nem reduz a independência profissional inerentes à advocacia (BRASIL, 1994).

Nessa linha, inobstante serem os advogados públicos também considerados agentes públicos, tais dispositivos se aplicam integralmente à sua categoria. Ressalta-se que há dispositivo expresso no Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil, artigo 3º, § 1º, que corrobora tal afirmativa:

Exercem atividade de advocacia, sujeitando-se ao regime desta lei, além do regime próprio a que se subordinem, os integrantes da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria da Fazenda Nacional, da Defensoria Pública e das Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos Estados, do Distrito Federal, dos

Municípios e das respectivas entidades de administração indireta e fundacional. (BRASIL, 1944)

Assim, não há dúvidas que tanto a Advocacia Pública, como o Ministério Público ou a Defensoria Pública não podem ser simplesmente qualificados como meros órgãos administrativos. São sim, órgãos de Estado com autonomia e independência que devem ser reconhecidas para que seja assegurada a justiça, conforme planejado pelo constituinte originário.

Para tutelar com afincos os interesses da coletividade e expressar seu entendimento em consonância à sua consciência e seu conhecimento técnico jurídico, o advogado público precisa ter assegurada sua autonomia, não há falar em atuação livre ou imparcial quando se está submetido à vontade e juízo de valor de terceiros.

Nessa linha, vários são os doutrinadores a defender a tese da independência e autonomia dos advogados públicos. Josaphat Marinho, antes mesmo da promulgação da Constituição da República de 1988, se posicionava em favor da independência do Procurador do Estado:

Não lhe cabe cumprir ordens, mas officiar nos processos, judiciais ou administrativos, com autonomia de deliberação, respeitado o direito ou o interesse sob sua guarda profissional. A medida de sua atuação encontra-se na lei e no amparo do patrimônio ou do interesse público, e não no arbítrio ou no preconceito dos agentes da Administração. (MARINHO, 1983, p. 14-15)

No mesmo sentido, Derly Barreto e Silva Filho esclarecem o conceito de autonomia do advogado público:

A autonomia funcional, portanto, há de ser entendida como a prerrogativa que assegura aos advogados públicos o exercício da função pública de consultoria e representação dos entes políticos independente de subordinação hierárquica (seja a outro Poder, seja aos próprios chefes ou órgãos colegiados da Advocacia Pública) ou de qualquer outro expediente (como manipulação de remuneração) que tencione interferir, dificultar ou impedir o seu poder-dever de officiar de acordo com a sua consciência e a sua missão de velar e defender os interesses públicos primários, sem receio de "desagradar" quem quer que seja, Chefes de Poderes Executivos, Ministros, Secretários, Advogado Geral da União, Procuradores Gerais de

Estados, órgãos colegiados das Procuraturas, chefia mediatas ou imediatas, magistrados ou parlamentares. (SILVA FILHO, 1997, p. 148)

Se os advogados são invioláveis por seus atos e manifestações, nos termos do que preceitua o artigo 133 da Constituição Federal, sua independência funcional resulta das características inerentes à própria advocacia. O advogado há de ser livre para se manifestar.

O dicionário Houaiss (2004) conceitua independência como estado, condição, caráter daquele que goza de autonomia, de liberdade com relação a alguém ou alguma coisa, ausência de relação ou subordinação. É o caráter daquilo ou daquele que não se deixa influenciar e que revela imparcialidade de julgamento, é aquele que não adota ideias preestabelecidas e nem segue regras e usos correntes. Portanto, só há independência ou autonomia quando se está diante de uma ausência total de qualquer tipo de vínculo gerador de submissão.

A título de ilustração acerca dos problemas ocasionados pela subordinação direta das Advocacias/Procuradorias ao poder executivo, colaciona-se um emblemático exemplo colhido no cotidiano, com o fito de demonstrar a vulnerabilidade a que a instituição está exposta.

O município de Araguaína no Estado do Tocantins teve sua Procuradoria criada ainda no ano de 2003, por meio da Lei Municipal nº 2.159/2003. A norma instituidora trouxe dispositivo onde restou estabelecido um prazo máximo de 6 (seis) anos, ou seja, até o ano de 2009, para a realização de concurso público para provimento do cargo de procurador municipal. Enquanto isso, comissionados seriam nomeados para exercer o mister de advogado público. Nesse sentido, veja-se:

Art. 9 Até a completa instalação da Procuradoria Geral do Município, realização de concurso público para provimento dos cargos públicos de Procuradores do Município, cuja data será determinada em decreto do Prefeito, *no prazo máximo de 6 (seis) anos*, os cargos de Procuradores serão ocupados por advogados regularmente inscritos na seccional da Ordem dos Advogados do Estado do Tocantins, nomeados pelo chefe do Executivo, em comissão. (ARAGUAÍNA, 2003, grifo nosso)

Todavia, ao atingir-se a data limite para a realização do concurso público, sobreveio nova norma - Lei Municipal nº 2.630, de 17 de julho de 2009 - que em verdadeiro ataque aos princípios da legalidade e moralidade pública, simplesmente

alterou o artigo supracitado para retirar a data limite de seis anos. Assim, observa-se:

Art. 4º - Fica alterado o disposto no artigo 9.º da Lei n.º 2.159 de 10 de julho de 2003, que passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 9º Até a completa instalação da Procuradoria Geral do Município, quando ocorrerá a realização de concurso público para provimento dos cargos públicos de Procuradores do Município e Assessores Jurídicos integrantes da estrutura das Secretarias Municipais, os cargos de Procuradores serão ocupados por advogados regularmente inscritos na seccional da Ordem dos Advogados do estado do Tocantins, nomeados pelo Chefe do Executivo, em comissão. (ARAGUAÍNA, 2009, grifo nosso)

Assim, a defesa técnica do ente municipal continuou a ser efetivada por meio de servidores comissionados, nomeados por indicação, nem sempre plenamente capacitados e, frise-se, sem nenhuma segurança para exercer sua função com a imparcialidade que o cargo exige.

Ocorre que para compelir a Municipalidade a efetivar o concurso público, foi necessária a intervenção do Ministério Público do Estado do Tocantins, que ajuizou uma Ação Civil Pública em 30 de agosto de 2012, e obteve o deferimento de liminar para obrigar a Fazenda Municipal a realizar o certame em 60 dias, bem como a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.630, de 17 de julho de 2009. Nessa linha, colaciona-se nota veiculada no sítio de notícias do Ministério Público do Tocantins:

Atendendo a pedido do Ministério Público do Estado (MPE), o juiz Sérgio Aparecido Paio, da 1ª Vara da Fazenda Pública e Registros de Araguaína, deferiu liminar que obriga o município de Araguaína a abrir, em 60 dias, concurso público para o preenchimento de cargos de Procurador municipal, visando substituir os atuais servidores comissionados.

A decisão, de 30 de outubro, originou-se de uma Ação Civil Pública (ACP) com pedido de liminar proposta pelo Promotor de Justiça em Defesa do Patrimônio Público de Araguaína, Alzemirol Wilson Freitas, sustentando que a troca de administradores municipais tem implicado em mudanças políticas no quadro da Procuradoria, comprometendo a independência funcional dos Procuradores, *"que podem estar mais preocupados com a vontade do nomeante do que com a própria defesa do erário.*

Também é considerada como inconstitucional, na decisão, a Lei Municipal nº 2.630, de julho de 2009, que estabeleceu como "indeterminado" o tempo para que Araguaína mantivesse procuradores municipais comissionados. Essa lei revogou o limite disposto pela Lei nº 2.159, de 2003, que

estabelecia prazo máximo de seis anos (2003-2009) para a completa instalação da Procuradoria, período em que seus cargos poderiam ser providos por servidores comissionados. (HERCULANO, 2012, grifo nosso)

Nesse clima de inequívoca pressão, o edital de abertura do certame foi publicado em 26 de setembro de 2013. Importante destacar que a lei que instituiu a Procuradoria - Lei Municipal nº 2.159/2003 – havia criado 15 (quinze) cargos, cuja carga horária era a estabelecida na legislação federal do advogado privado - 20 horas semanais –, não havia a exigência para advogar-se em regime de exclusividade e os vencimentos equivaliam ao símbolo AT-IV do Anexo I da Lei Municipal nº 2.829, de 31 de dezembro de 2012, isto é, R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), conforme se observa nas Portarias 026, 027, 028 e 029/2013 que nomeou Procuradores comissionados em janeiro de 2013.

Inobstante, em 27 de setembro de 2013, ou seja, no dia seguinte à publicação do Edital do certame público para preenchimento dos cargos de procurador jurídico, foi publicada no Diário Oficial do Município de Araguaína a Lei Complementar Municipal nº 009, de 25 de setembro de 2013, que regulamentou novamente a instituição e revogou completamente a Lei instituidora da Procuradoria - Lei nº 2.159/2003 - e, em claro ato de retaliação, passou a carga horária do cargo de Procurador Jurídico para 40 horas semanais, reduziu a quantidade de cargos para 05 (cinco), alterou o regime ao de exclusividade e fixou um parco salário de R\$ 3.000,00 (três mil reais) para a categoria. Resultado: menos de 200 candidatos se interessaram em fazer a prova.

Importa evidenciar que não se trata de um caso isolado. É um exemplo. Com efeito, situações iguais a essa, no sentido de não haver interesse por parte do executivo e até mesmo do legislativo, em ter advogados públicos efetivos, exercendo seu cargo com imparcialidade, formam o cotidiano da Advocacia Pública Brasileira.

Infelizmente, vive-se em um ambiente hostil em detrimento de um ambiente democrático onde o foco é voltado à propostas e ideias para o aperfeiçoamento da instituição e dos serviços prestados.

Conforme ensina Castro (2013) é pela via da ocupação deturpada de cargos comissionados, com pessoas de fora da Advocacia Pública e também com quem está dentro, que se busca instalar uma Advocacia de Governo servil aos interesses, nem sempre republicanos, dos gestores de plantão. São limitações de recursos

humanos e materiais, remunerações aviltadas pela ausência de tratamento paritário com as demais carreiras essenciais ao funcionamento da Justiça e de pagamento de honorários advocatícios.

Por conseguinte, é evidente que são muitos os desafios a serem superados para alcançar-se uma Advocacia Pública que desempenhe seu papel Constitucional de função essencial à justiça.

Finalmente, a autonomia e independência da carreira é a garantia de uma atuação livre e imparcial do advogado público, pautada em suas convicções e estudos, vinculada a legalidade democrática, de modo a possibilitar o desempenho de sua nobre função dentro da Administração Pública em defesa das unidades federadas e dos interesses legítimos dos administrados.

4.1 Projeto de Emenda à Constituição nº 82-A/2007.

A movimentação foi intensa por parte dos membros das Advocacias Federal, Estaduais e Municipais no sentido de se mobilizar para ter garantida a necessária autonomia administrativa, orçamentária e técnica para o desempenho de suas funções. Associações de Procuradores do país inteiro se mobilizaram e reuniram-se em torno do mesmo propósito. A luta para ter-se a Advocacia Pública alçada a seu devido lugar é antiga.

Oferecida pelo ex-Deputado Flávio Dino, a Proposta de Emenda à Constituição nº 82-A/2007, tem por finalidade acrescentar os artigos 132-A e 135-A e alterar o artigo 168, no intuito de assegurar autonomia aos órgãos constitucionais que estruturam as carreiras da Advocacia Pública, constantes do Título IV, Capítulo IV, Seção II, e atribuir prerrogativas aos membros da Defensoria Pública, Advocacia da União, Procuradoria da Fazenda Nacional, Procuradoria-Geral Federal, Procuradoria das autarquias e às Procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A justificação da proposta foi defendida nos seguintes termos:

A 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 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. (PEC Nº 82-A, 2007)

A proposta de emenda defende a autonomia do advogado público com o objetivo de resguardar a independência técnica própria de qualquer advogado, de modo a coibir tentativas de obrigá-lo a encobrir atos contrários a lei, em homenagem a um combate efetivo à corrupção, já que o advogado público, ao ter garantida sua liberdade e independência, atuará preventiva e firmemente em defesa dos interesses primários e políticas públicas, sem mais sofrer pressão ou ameaças por parte do executivo que o tem atualmente como simples órgão auxiliar.

Nesse sentido, em 10 de dezembro de 2013, o Deputado Lelo Coimbra (PMDB-ES), atual relator da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Emenda à Constituição nº 82-A, de 2007, exarou Parecer com voto favorável à aprovação nos seguintes termos:

Para isso, leciona o professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto, com o objetivo de fugir da construção tripartida clássica de Poderes, até porque essa estrutura clássica mostrava-se arcaica e já não atendia as demandas complexas da sociedade, consideradas as realidades sociais, econômicas da história nacional, o Constituinte de 1988 institucionalizou ou

constitucionalizou o que se denominou “Funções Essenciais à Justiça”, no Título IV, Capítulo IV, da Organização dos Poderes. São elas o Ministério Público, a Advocacia Pública, a Advocacia e a Defensoria Pública. [...]

A Advocacia foi elemento decisivo para a retomada democrática que alcançou seu ápice na promulgação da Constituição Federal de 1988, que a considerou também instrumento de garantia dos direitos fundamentais e agora de realização dos valores e programas sociais. Não é por outro motivo que o art. 133 da Carta estabelece que “o advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei”. [...]

A Advocacia Pública, como espécie do gênero Advocacia, é tão ou mais independente tecnicamente e inviolável quanto qualquer outra função essencial à Justiça. Primeiro, porque a Administração Pública se submete a um regime de legalidade estrito de atuar somente conforme o que a lei determina. Segundo, porque os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência são vetores expressos da sua atuação. Terceiro, a própria Lei nº 8.906/1994, no art. 3º, § 1º, explicita que os advogados públicos nada mais fazem do que exercer a atividade de advocacia, sujeitando-se ao regime do Estatuto da OAB, além do regime próprio a que se subordinem. [...]

Tudo está, então, a revelar que nenhuma das funções essenciais à Justiça são braços à mercê de eventuais arbítrios do Poder Executivo ou de quaisquer dos outros Poderes ou funções estatais de controle como o próprio Ministério Público, Tribunais de Contas etc. [...]

O certo é que, seja em regimes autoritários, seja em regimes democráticos, a Advocacia corre o risco de ser apoderada por interesses menores. Daí porque se faz necessário que o ramo público da Advocacia tenha assegurada por meio da PEC 82-A/2007 a garantia de autonomia, para um mais perfeito desempenho de suas funções, sem riscos de cooptações, de ingerências indevidas ou de tentativas de utilizá-las a serviço de estruturas partidárias que não se confundem com o vigor e permanência que caracterizam os interesses defendidos pelo Estado. (COIMBRA, 2013, p. 13-23)

Logo, ao que tudo indica a tão sonhada autonomia da carreira se aproxima. Em 07 de maio de 2014, em discussão e votação do Parecer do Relator, o Plenário da Comissão Especial da Câmara dos Deputados aprovou por unanimidade a proposta de Emenda à Constituição nº 82-A/2007.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentre as quatro funções essenciais à justiça (Ministério Público, Defensoria Pública, Advocacia Pública e Advocacia Privada), é a Advocacia Pública,

principalmente em virtude de desempenhar o papel de consultora do Estado em caráter preventivo, aquela que se encontra na linha de frente e que poderia estancar as irregularidades antes mesmo que se materializem e sejam judicializadas, diminuindo-se assim os altos índices de litígios envolvendo órgãos públicos e até mesmo reduzindo drasticamente a corrupção no Brasil.

A crise de identidade do advogado público ocorre, em verdade, pela pressão que a categoria sofre diuturnamente. Entra governo e sai governo e os advogados continuam a sofrer retaliações para atuarem dessa ou daquela forma, sempre em consonância com as intenções do agente e não com os interesses do ente.

É no compromisso com a manutenção e o aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito que se baseia o papel da Advocacia Pública. Isso significa negar quando a negativa é inevitável ou necessária, a exemplo de uma ausência de requisito legal ou inexistência de possibilidade fincada na legislação para o caso consultado. Compete, em especial, apresentar à Fazenda os caminhos juridicamente válidos, mas também atuar em respeito ao estudo e demonstração de riscos, utilizando-se doutrina e jurisprudência acerca do tema. Pede uma uniformização de atuações e posicionamentos dos advogados públicos inclusive para fora dos órgãos jurídicos, em estrita observância dos princípios da eficiência e isonomia.

A Advocacia Pública não é mero “braço” do poder executivo, mas um órgão especializado que atua em defesa e garantia dos interesses do ente federativo. Para que o Advogado Público exerça suas funções com imparcialidade é imprescindível a aprovação da proposta de Emenda Constitucional nº 82-A/2007.

Os advogados públicos precisam ter assegurada sua autonomia para desempenharem com liberdade seu nobre papel de guardiões da juridicidade e conselheiros legais do ente Estatal, para que seja alcançada a pacificação social e a Justiça no seio da sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

AQUINO, Carlos Pessoa de. **“O advogado público: Sua independência e imunidade”**. Revista Jus Navegandi, Teresina, ano 6, n. 59, out. 2002. Disponível em:

juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=3440 Acesso em: 25 mai. 2014.

BARROS, Guilherme Freire de Melo. **Poder Público em Juízo**. Salvador: JusPodivm, 2014.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 24 mai. 2014.

CASTRO, Adelmario Araujo. **Os contornos da independência técnica do Advogado Público Federal**. Brasília, 09 set. 2013. Disponível em: <<http://www.aldemario.adv.br/observa/construtiva.pdf> > Acesso em: 08 jun. 2014.

COIMBRA, Lelo. **Comissão Especial destinada a proferir parecer à proposta de emenda à Constituição nº 82-A, de 2007**, que “acresce os arts. 132-A e 135-A e altera o art. 168 da Constituição Federal de 1988. Câmara dos Deputados. Brasília, 10 dez. 2013. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1208262&filename=Tramitacao-PEC+82/2007> Acesso em: 26 mai. 2014.

DINO, Flávio. **Proposta de Emenda à Constituição nº 82-A, de 2007**. Câmara dos Deputados. Brasília, abr. 2007. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=466900&filename=PEC+82/2007> Acesso em: 26 mai. 2014.

G1, **Ranking de corrupção coloca Brasil em 72º lugar entre 177 países**. São Paulo, dez. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/12/ranking-de-corrupcao-coloca-brasil-em-72-lugar-entre-177-paises.html>> Acesso em: 26 mai. 2014.

HERCULANO, Flávio. **Justiça acata pedido do MPE e determina a realização de concurso para Procurador em Araguaína**. Ministério Público do Tocantins. Palmas, TO, 06 nov. 2012. Disponível em: <<http://mpto.mp.br/web/portal/2012/11/06/justica-acata-pedido-do-mpe-e-determina-a-realizacao-de-concurso-para-procurador-em-araguaina>> Acesso em: 08 jun. 2014.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2004.

Lei nº 8.906, de 04 de julho de 1994. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). In: Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 jul. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8906.htm>. Acesso em: 24 mai. 2014.

Lei Municipal nº 2.159, de 10 de julho de 2003. Dispõe sobre a Procuradoria Geral do Município de Araguaína, Estado do Tocantins e dá outras providências. Araguaína, TO, 2003. Disponível em: <<http://leis.araguaina.to.gov.br/Lei/2159/521.aspx>> Acesso em: 08 jun. 2014.

Lei Municipal nº 2.630, de 17 de julho de 2009. Cria cargos que passam a integrar o quadro geral de provimento efetivo do município de Araguaína, alterando a Lei nº 2467/2006 e 2159/2006 e 2159/2003 e dá outras providências. Araguaína, TO, 2009.

Disponível em: <<http://leis.araguaina.to.gov.br/Lei/2630/276.aspx>> Acesso em: 08 jun. 2014.

Lei Municipal nº 2829, de 31 de dezembro de 2012. Dispõe sobre a reorganização administrativa do Poder Executivo do Município de Araguaína e dá outras providências. Disponível em: <<http://leis.araguaina.to.gov.br/Lei/2829/786.aspx>> Acesso em: 14 jun. 2014.

Lei Complementar Municipal nº 009, de 25 de setembro de 2013. Dispõe sobre a Procuradoria Geral do Município de Araguaína, Estado do Tocantins e dá outras providências. Araguaína, TO, 2013. Disponível em: <<http://diariooficial.araguaina.to.gov.br/Diario.ashx?ID=443&Tipo=Diario&S=kwda3dvafevyo1vqmwovckbp>> Acesso em: 08 jun. 2014.

MARINHO, Josaphat. **Advocacia Pública**, Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo nº 21, dezembro de 1983.

Portarias 026, 027, 028 e 029, de 10 de janeiro de 2013. Dispõe sobre a nomeação de servidores para exercer o cargo em comissão de Procurador, lotados na Procuradoria Geral do Município de Araguaína, atribuindo-lhes vencimento correspondente ao símbolo AT-IV. Disponível em: <<http://diariooficial.araguaina.to.gov.br/Diario.ashx?ID=264&Tipo=Diario&S=hh0sd334zqofyc302ionf4n1>> Acesso em: 14 jun. 2014.

RABELLO, Fernando. “A missão do Advogado Público na Defesa do Estado Democrático”. **Revista CEJ – Conselho de Justiça Federal, Brasília**, Ano XV, n. 55, p. 25-35, out./dez. 2011. Disponível em: <<http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/1581/1532>> Acesso em: 24 mai. 2014.

SESTA, Mário Bernardo. Advocacia de Estado: Posição Institucional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília: Senado Federal – Subsecretaria de Edições Técnicas, ano 30, n. 117, jan./mar. 1993. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176105>> Acesso em: 25 mai. 2014.

SESTA, Mário Bernardo. Isonomia remuneratória das carreiras jurídicas. **Revista Jurídica da APERGS: Advocacia do Estado**, ano 1, n. 1, Set. 2001, Porto Alegre: Metrópole.

SILVA FILHO, Derly Barreto e. **O Controle da Legalidade diante da remoção e inamovibilidade dos Advogados Públicos**, Tese Aprovada no XXIII Congresso Nacional de Procuradores do Estado, 11/97. Revista de Informação Legislativa, Brasília: Senado Federal – Subsecretaria de Edições Técnicas, ano 35, n. 139, jul./set. 1998. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/396/r139-12.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 14 jun. 2014.