

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 28/10/2010

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/30414-natureza-jur-dica-da-advocacia-p-blica-brasileira-p-s-88>

Autore: Ricardo Vieira de Carvalho Fernandes

Natureza jurídica da Advocacia Pública brasileira pós-88

Natureza jurídica da Advocacia Pública brasileira pós-88

*Ricardo Vieira de Carvalho Fernandes*¹

Resumo: O regime jurídico da Advocacia Pública foi deveras alterado com o regime implantado com a Constituição de 1988. O modelo unitário em que o Ministério Público exercia a advocacia da sociedade e de Estado foi transmutado para um regime dualista, no qual a advocacia da sociedade fica mantida em sua competência, enquanto a advocacia do Estado é atribuída a órgão distinto: as Procuradorias e Advocacias-Gerais. Utilizou-se como base o sistema italiano, cuja referência à *Advocatura dell Stato* remonta a 1876. Situação que gera diversos reflexos na organização das carreiras e, conseqüentemente, na função exercida. Fato que deve ser estudado em conjunto com o novo regime estabelecido para essas instituições, qual seja, o de se inserir na situação jurídica de função essencial à justiça. O que demonstra a preocupação do Constituinte com o desafio de proteção do interesse público primário e secundário nas sociedades complexas e plurais contemporâneas. A investigação, cuja pesquisa foi a bibliográfica com a colaboração do método dedutivo, tem como objetivo demonstrar como essa nova estrutura estatal pode ter colaborado ou não para a busca de soluções para os desafios colocados modernamente ao Estado, sobretudo no que se refere à eficiência.

Palavras-Chave/Keywords: Advocacia Pública; Natureza Jurídica. Public Advocacy, Legal Nature.

Introdução

A origem da Advocacia Pública e do Ministério Público tem “raiz comum, ao que se conhece, francesa, no Procuradores do Rei, na época em que emergiu a distinção entre os interesses do rei e os interesses do reino” (MOREIRA NETO, 1992, p. 49). Porém, a evolução constitucional e o aumento da especialização das funções estatais diante da complexidade das relações sociais levaram essas instituições a rumos diversos.

No Brasil, a primeira menção constitucional à advocacia de Estado é encontrada no art. 48 da Constituição Imperial, que atribuiu ao Procurador da Coroa e Soberania Nacional a competência para a acusação penal, posteriormente ampliada pelo Decreto nº 5.618/1874 para

¹ Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU); pós-graduado em Direito Público; professor de Direito Constitucional do UniCEUB/DF; autor do livro *Jurisprudência do STF*: anotada e comentada, Ed. Método, 2009; Procurador do Distrito Federal; advogado e consultor em Brasília.

abarcam a advocacia de Estado (ROCHA, 2001, p. 174). Com o advento da República, o representante passou a ser chamado de Procurador-Geral da República. Desde então a evolução da Advocacia Pública foi grande.

A Advocacia Pública em sentido amplo pode ser entendida como detentora das funções de advocacia da sociedade, advocacia de Estado e advocacia dos necessitados. Contudo, para o presente estudo a expressão Advocacia Pública será utilizada no sentido estrito, qual seja, realizadora da advocacia de Estado.

1. Natureza Jurídica

Foi somente a Constituição Federal de 1988 que, inovando em relação ao regime anterior, segregou a Advocacia Pública em sentido lato e entregou suas funções a *instituições distintas*. O Ministério Público passou a exercer somente a *advocacia da sociedade*, enquanto a *advocacia do Estado* começou a ser atribuição da Advocacia Pública em sentido estrito (Advocacia Geral da União, Procuradorias do Estado e do Distrito Federal e Procuradorias do Município) e a advocacia dos necessitados, da Defensoria Pública.

Com isso, o país saiu de um *modelo unitário* de organização da Advocacia Pública *lato sensu*, onde as funções são realizadas pela mesma instituição, e passou para um *modelo dualista*. Neste, há uma secessão: atribui-se a advocacia de Estado e a advocacia da sociedade a duas instituições distintas. Sistema este acolhido na Itália, Espanha, Argentina e Peru, conforme aprofundado estudo comparado de Cláudio Grande Júnior (2009, pg. 105).

A divisão de um órgão único (Ministério Público) em dois distintos (MP e Advocacia Pública) decorre da inevitável especialização do trabalho das funções estatais. Divisão esta que teve inspiração no modelo italiano em que a advocacia do Estado “*compete à Advocatura dell Stato*, instituída em 1876 com o nome *Avvocatura Erariale*, com funções distintas das do Ministério Público” (ROCHA, 2001, p. 188).

Outra inovação em relação à Carta pretérita foi a criação do Capítulo IV do Título IV com o título *Funções Essenciais à Justiça*, que abarcou todas as instituições citadas (Ministério Público, Advocacia Pública e Defensoria Pública). Todas elas, conforme lição de Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1992, p. 42), fazem parte de um “rico e poderoso sistema constitucional de controle da juridicidade da ação do Estado”.

Funções estas que foram consideradas essenciais, ou da essência da própria *justiça* e, por isso, não podem ser suprimidas. Para Carvalho Rocha (2001, p. 171), são órgãos de Estado com “existência necessária”. Embora não pertencentes à magistratura, realizam função especialmente protegida pelo texto constitucional de proteção da legalidade em sentido amplo. São, na realidade, uma *quarta modalidade funcional* (CARDOSO, 1993, p. 117), não um quarto Poder, mas um conjunto de instituições que buscam, cada uma ao seu modo, a proteção da ordem jurídica e do Estado Democrático de Direito.

Em face da complexidade das relações sociais e das novas exigências do poder público, o sistema tripartido de divisão do poder uno do Estado ganha nova roupagem, passa a abarcar novas funções de controle e de autenticação da legitimidade e licitude. Ao lado das três funções elencadas por Montesquieu, “outras funções, de natureza fiscalizatória, postulatória e corretiva são fundamentais para que haja a inclusão social e a participação popular na tomada das decisões políticas” (CASTRO et. al., 2003, p. 217).

Mais a frente, os autores concluem o raciocínio ao afirmarem que “o Estado Brasileiro passa a ter como funções precípuas a legislativa, a executiva, a judiciária e as essenciais à Justiça, cujo desempenho é assegurado pela delegação direta de parcela do poder estatal pela Constituição Federal” (*Idem*). Não se trata, pois, de um quarto poder, mas de uma *quarta modalidade* ou *função* essencial ao Estado Democrático de Direito. Sua **natureza jurídica** é de função essencial que se situa em um mesmo patamar constitucional das tradicionais funções; sem subordinação direta a nenhum dos três Poderes.

A autonomia e a grande parcela de poder estatal conferida às instituições essenciais à justiça decorreram, além das destacadas funções sociais e participativas, da necessidade de superar os resquícios do Estado ditatorial anterior, com a nítida “preocupação em pôr o cidadão e a sociedade civil a salvo de qualquer autoritarismo estatal” (CASTRO et. al., 2003, p. 218).

Cumprir destacar ainda a igualdade de *status* constitucional e inexistência de hierarquia de *essencialidade* entre os interesses cometidos à cada uma das instituições essenciais à justiça. Cada instituição a sua maneira, busca a efetivação dos interesses públicos.

Melhor explicando, significa que a **igual importância** atribuída aos interesses difusos da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (defendidos pelo Ministério Público), dos interesses públicos estabelecidos em lei e cometidos ao Estado (defendidos pela Advocacia Pública) e dos interesses individuais, coletivos e até difusos, qualificados pela insuficiência de recursos econômicos daqueles que os titularizam (defendidos pela Defensoria Pública), condicionou o **tratamento constitucional isonômico** e determina à legislação

infraconstitucional o respeito à mesma importância constitucional atribuída às instituições estatais essenciais à Justiça (CASTRO et. al., 2003, p. 220). Grifos não originais.

Além disso, o destaque constitucional às funções essenciais mostrou-se como um robusto sistema de garantias para que os referidos órgãos e instituições tivessem uma atuação independente na busca e proteção da *justiça* em sentido lato ou da legalidade em sentido amplo. Hely Lopes Meirelles (2008, p. 89), ao discorrer sobre o princípio da legalidade, afirma que “a eficácia de toda a atividade administrativa está condicionada ao atendimento da Lei e do Direito. É o que diz o inc. I do parágrafo único do art. 2º da Lei 9.784/99”. Ou seja, esse princípio é o pilar central do Estado Democrático de Direito.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010, p. 29) diz que o alargamento do princípio da legalidade é uma tendência atual do Direito Administrativo brasileiro, impondo a submissão do Estado “não apenas à lei em sentido puramente formal, mas ao Direito”. Moreira Neto (1992, p. 41), por sua vez, destaca que o valor *justiça* (aqui entendida como a legalidade *lato sensu*) deve ser interpretado nesse contexto como uma síntese da *legalidade*, da *legitimidade* e da *licitude*.

A primeira traduz-se como respeito à lei e ao ordenamento jurídico. A segunda, como vontade da sociedade, ou seja, como compatibilização da vontade do povo com as realizações políticas. A *licitude*, por sua vez, se refere à introdução da moral na coisa pública, pois tal preceito condiciona “os atos a serem praticados no desempenho do *múnus público*” confiado ao administrador (MEIRELLES, 2008, p. 87). Não basta somente cumprir a lei fria, mas verificar a compatibilidade de sua aplicação a critérios éticos; “para que ao *legal* se ajunte o *honesto* e o *conveniente* aos interesses sociais” (*Idem*, p. 90). Todos os três princípios, segundo o texto constitucional, precisam ser buscados e seguidos pelos órgãos essenciais à justiça.

A Constituição, dentro do Capítulo IV que tratou das funções essenciais à justiça, devotou mais minúcia ao tratamento do Ministério Público que das demais instituições, porém, nas palavras de Paulo Branco e Inocêncio Coelho (MENDES et. al., 2007, p. 946-947), esta opção “não deve ser interpretada como valoração diferente da relevância dos entes que compõem esse capítulo da Carta. Todos, dentro de suas peculiaridades, são fundamentais para a realização da Justiça”. No mesmo sentido, Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1992, p. 49) adverte que o tratamento mais detalhado dado ao MP *não significa desigualdade*, vez que inexistente “qualquer distinção valorativa nas funções adstritas a qualquer delas [instituições essenciais à justiça] que o justifique”. No mesmo sentido, Mário Sesta (2001, p. 72) e José Afonso da Silva (2001, p. 12)

Na Seção II do citado Capítulo IV, intitulado *Da Advocacia Pública*², encontra-se uma instituição que ganhou muito em eficiência com a tecnificação de suas atividades após 1988. No sistema anterior, a Advocacia Pública federal era exercida pela Procuradoria Geral da República, a qual acumulava as duas funções, de advocacia da sociedade e de advocacia do Estado. Já se nota a dificuldade de um órgão que tem capacidade postulatória contra a União, também ter que defender este ente de ações por ele mesmo ajuizadas.

Com a Constituição de 1988, é inaugurado o modelo dualista e, com isso, criada a Advocacia Geral da União – AGU que recebeu a atribuição de advocacia de Estado ou de Advocacia Pública da Procuradoria Geral da República, a qual manteve as funções de advocacia da sociedade ou de Ministério Público.

Cláudio Grande Júnior (2009, p. 80-81) destaca a assimetria de tratamento constitucional dada aos órgãos federal e estadual da Advocacia Pública. A Advocacia Pública federal é atualmente composta por três órgãos componentes da Advocacia Geral da União, a Procuradoria Geral da União e as Consultorias Jurídicas da União, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e a Procuradoria Geral Federal. Utilizando a nomenclatura utilizada pela Constituição, conforme seu art. 131, *caput*, a Advocacia Geral da União é responsável pela representação judicial e extrajudicial da União. Não só do Executivo, mas dos três poderes federais. Todavia, a consultoria e assessoramento jurídicos estão restritos ao Executivo, o que deixa a entender que os demais Poderes possam ter assessoramento próprio. É o que fez, p. ex., o Senado Federal, órgão da União, que criou o cargo de Advogado do Senado Federal.

A Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (art. 131, § 3º da CF) representa a União na execução de créditos tributários, bem como presta consultoria jurídica ao Ministério da Fazenda e a outros órgãos sobre assuntos tributários. A Procuradoria Geral Federal (Lei nº 10.480/02) representa judicial e extrajudicialmente e presta consultoria, assessoramento e controle interno jurídicos às entidades da administração indireta da União, mais especificamente às suas autarquias e fundações públicas (p. ex., INSS, IBAMA, INCRA, FUNAI, Universidades Federais, etc.), salvo o Banco Central do Brasil que mantém Procuradoria própria.

O tratamento constitucional dado aos Estados e Distrito Federal é diferenciado: sua representação judicial e extrajudicial, consultoria, assessoramento e controle jurídico interno

² Título da Seção alterado com a EC nº 19/98, juntamente com o texto do art. 132 que trata da Advocacia Pública estadual e distrital, intituladas Procuradorias de Estado e do Distrito Federal.

ficam a cargo das Procuradorias Gerais do Estado e do Distrito Federal (art. 132 da CF), Algumas Constituições Estaduais adotam, não obstante, o nome Advocacia Geral do Estado.

Conforme destaque de Grande Júnior (2009, p. 81), em relação a estes entes, o “constituinte foi mais coerente ao não restringir a consultoria apenas ao Poder Executivo, porém silenciou quanto ao assessoramento”. Assim, a Constituição Federal deixou a cargo das Constituições Estaduais a escolha de qual o órgão realizará essa atividade. No Rio de Janeiro, p. ex., o assessoramento das Secretarias de Estado fica a cargo dos Procuradores do Estado, enquanto no Distrito Federal essa função é realizada por advogados ocupantes de cargos em comissão.

Cumprе ressaltar que os Estados Federados, em sua maioria, já mantinham Procuradorias de Estado estruturadas separadamente do Ministério Público Estadual. Todavia, é importante frisar que existiam alguns Estados, como o Amapá, p. ex., que não estruturaram sua Advocacia Pública em carreira antes de 1988. Este ente federado só veio a realizar o primeiro concurso público para Procurador do Estado mais de dez anos após a Constituição obrigar a estruturação das Procuradorias Estaduais e do Distrito Federal em carreira.

Não só a Advocacia Pública federal, mas toda a Advocacia Pública deu um grande salto qualitativo após a nova Carta, estimulada pela especialização das funções prestadas, necessidade de estruturação em carreira e de concurso de provas e títulos, entre outros. Por isso, muitas das Procuradorias que já se encontravam estruturadas em 1988, melhoraram sua atuação e podem ser atualmente consideradas órgãos de excelência. É o caso, p. ex., das Procuradorias Gerais do Rio de Janeiro, Distrito Federal, São Paulo, Paraná, entre muitas outras. A Procuradoria Geral de São Paulo, p. ex., já tinha sua institucionalização exigida pela Constituição Paulista de 1967, alterada pela EC nº 2 de 1969.

As Procuradorias Municipais, por sua vez, ficaram fora do texto constitucional, em que pese o atual trabalho político desenvolvido junto ao Congresso Nacional e ao Poder Executivo Federal para a inserção dessa categoria no texto constitucional.

Noutro giro, impende ressaltar que os interesses patrocinados pela Advocacia Pública não são os dos governantes ou do governo, mas do Estado. Em outras palavras, não se defende esse ou aquele detentor do poder, mas a pessoa jurídica de direito público, seus órgãos e sua administração direta. Mais precisamente a Advocacia Pública é caracterizada, sobretudo, pela proteção do interesse público secundário, qual seja, o interesse da entidade de direito público.

É sabido que a existência do Estado se deve à manutenção e proteção do interesse comum a toda a sociedade, qual seja, o interesse público primário³, conceituado por Celso Antônio Bandeira de Melo (2007, p. 62) como o *plexo dos interesses dos indivíduos*. Mas algumas vezes o interesse da sociedade pode não se confundir com o interesse da entidade que representa o todo. Em outras palavras, “não existe coincidência necessária entre o interesse público e o do Estado” (*Idem*).

Diante disso, pergunta-se que partido o advogado público deve tomar, o do Estado ou o da sociedade? Conforme foi dito acima, a Advocacia Pública é uma função essencial à justiça (legalidade, legitimidade e licitude). Por isso, deve-se destacar que além de servir à pessoa jurídica de direito público, também patrocina os interesses de toda a sociedade. Nas palavras do mestre Bandeira de Melo (2007, p. 63), o Estado, “concebido que é para a realização de interesses públicos (...), só poderá defender seus próprios interesses privados quando, sobre não se chocarem com os interesses públicos propriamente ditos, coincidam com a realização deles”.

Com isso, a resposta à questão passa a ser simples. O Procurador deve defender os interesses da entidade de direito público, uma vez que advogado do Estado, mas quando houver uma anormalidade no sistema e o ente federado buscar ir de encontro ao interesse público primário, o advogado deve buscar instrumentos para a solução dessa amorfia sistêmica, uma vez que, como ressaltado pelo ilustre professor, os interesses particulares do Estado (interesse público secundário) não podem ir de encontro aos interesses da sociedade (primário).

Instrumentos estes que podem ser desde a recomendação de abertura de sindicância até eventual representação ao Ministério Público, passando sempre pela discussão jurídico-política com a chefia da Procuradoria para a resolução do distúrbio sintomático ocorrido.

2. Conceito e organização

A Advocacia Pública pode ser **conceituada** como *a instituição permanente, essencial à justiça, responsável pela representação judicial e extrajudicial da pessoa jurídica a qual*

³ A discussão acerca da inconsistência do princípio da supremacia do interesse público, defendido, sobretudo pela escola da UERJ, não é desconhecida do autor, mas para fins de manter o foco no objeto do estudo ora proposto não se adentrará nessa seara. Segundo o entendimento esboçado nesse trabalho, o interesse público não é aquele que se contrapõe necessariamente ao interesse privado. Sobre o tema ver, por todos, SARMENTO, Daniel (coord.) *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

pertence, tendo como atribuição precípua a defesa de seus interesses, bem como a consultoria, o assessoramento e o controle jurídico interno da Administração Pública.

Cláudio Grande Júnior (2009, p. 79), por sua vez, conceitua Advocacia Pública como

função permanente, constitucionalmente essencial à Justiça e ao Estado Democrático de Direito, que compreende o conjunto de atividades atinentes à representação judicial e extrajudicial das pessoas jurídicas de direito público e judicial dos órgãos, conselhos e fundos administrativos excepcionalmente dotados de personalidade jurídica, bem como a prestação de consultoria, assessoramento e controle jurídico interno a todas as desconcentrações e descentralizações verificáveis nos diferentes Poderes que, juntos, constituem a entidade federada.

Não só o conceito, mas a própria interpretação dos arts. 131 e 132 da CF demonstram a existência do **princípio da institucionalização da Advocacia Pública**, segundo o qual as advocacias públicas dos entes federados devem ser *organizadas e mantidas como instituições permanentes*, com respeito ao seu *status* de função essencial à justiça. É, pois, obrigatória, além da *criação* que já ocorrera, a *manutenção* da Advocacia Geral da União e das Procuradorias do Estado e Distrito Federal.

No estabelecimento dos dispositivos constitucionais acerca da Advocacia Pública, o constituinte formulou um modelo diferenciado em relação à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. A **Advocacia Pública federal segue um modelo tripartite** composto pela Advocacia Geral da União, Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e Procuradoria Geral Federal. Os dois primeiros órgãos foram tratados no próprio texto constitucional (art. 131⁴), enquanto a Procuradoria Geral Federal, por sua vez, foi criada com a Lei n° 10.480/02⁵.

⁴ Art. 131. A *Advocacia-Geral da União* é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

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

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

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

⁵ Art. 9º É criada a *Procuradoria-Geral Federal*, à qual fica assegurada *autonomia administrativa e financeira*, vinculada à *Advocacia-Geral da União*. Parágrafo único. Incumbe à *Advocacia-Geral da União* a supervisão da *Procuradoria-Geral Federal*.

Art. 10. À *Procuradoria-Geral Federal* compete a representação judicial e extrajudicial das *autarquias e fundações públicas federais*, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial.

Art. 11. É criado, na *Procuradoria-Geral Federal*, o cargo de *Procurador-Geral Federal*, de Natureza Especial, privativo de Bacharel em Direito de elevado saber jurídico e reconhecida idoneidade. § 1º O *Procurador-Geral Federal* é nomeado pelo Presidente da República, mediante indicação do *Advogado-Geral da União*.

A **Advocacia Pública estadual e distrital adota um modelo de unicidade ou singularidade**; somente um órgão detém a competência constitucional de exercício da advocacia de Estado: Procuradoria Geral do Estado ou Advocacia Geral do Estado, bem como, no âmbito distrital, a Procuradoria Geral do Distrito Federal, conforme art. 132 da CF⁶.

Impende frisar que “é vedada a simetria em relação à regulamentação da representação judicial e consultoria jurídica da União” (ROCHA, 2001, p. 188). As Procuradorias Gerais dos Estados e Distrito Federal estão desautorizadas a reproduzir o modelo federal de tripartição de funções e atribuições (AGU, PGFN e PGF), vez que a conjunção do art. 69 do ADCT da CF com seu art. 132 impedem a divisão dos órgãos jurídicos regionais – *princípio da unicidade ou da unidade*.

Os **Municípios seguem o modelo estadual** por força do *princípio da simetria*. Mais a frente demonstrar-se-á que não são todos os Municípios que devem estruturar um órgão jurídico para sua advocacia, porém, caso essa institucionalização seja necessária, o modelo a ser seguido é o de unicidade, nos moldes do previsto para os Estados e Distrito Federal. Com isso, a argumentação trazida no parágrafo anterior se aplica às Procuradorias Gerais do Município que existam ou sejam criadas.

Fazendo uma comparação em relação ao modelo federativo do Poder Legislativo, da mesma forma que o Legislativo federal é bicameral e o dos entes menores é unicameral, o modelo relativo à Advocacia Pública também segue o mesmo raciocínio: a montagem constitucional relativa à União refere-se somente à esfera federal, enquanto o modelo estadual e municipal deve seguir a mesma organização, qual seja, a estabelecida no art. 132 da CF.

Conclusão

Esse novo panorama constitucional favorece: 1) o respeito às prerrogativas da função exercida pela Advocacia Pública para o bom desempenho de suas funções, sobretudo em relação aos princípios da institucionalização e do concurso público, decorrentes da *essencialidade* de

Art. 15. O disposto nos arts. 10 e 11 *não se aplica à Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil*. Grifos não originais.

⁶ 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. Grifos nossos.

suas funções (função essencial à justiça); 2) a *especialização* de suas funções, o que permite uma melhora qualitativa da prestação dessa atividade essencial.

Com isso, o Estado fica mais bem preparado para enfrentar os desafios de uma sociedade plural e complexa. Isso porque, com uma representação estruturada e forte, eventuais afrontas aos direitos fundamentais das minorias serão rechaçadas sempre que os órgãos efetuarem consultas jurídicas acerca de sua atuação.

O controle realizado no âmbito das licitações e contratos, cujo parecer do advogado público tornou-se obrigatório a partir da Lei 8.666/93, é mais um ponto de reforço à conclusão de que a Advocacia Pública tem um especial papel para a busca de soluções para os desafios do Estado Contemporâneo.

Conforme exposto, a especialização das funções e o respeito às prerrogativas decorrentes da nova estruturação constitucional colaboram para um incremento no *controle da juridicidade das ações estatais*, para usar o citado termo de Diogo de Figueiredo. Controle este que se dá a partir da compatibilização das ações do Estado com a Constituição Federal e com a lei em sentido estrito.

Mas algumas dificuldades a essa instituição ainda precisam ser superados. De *lege lata*, o respeito à estrutura constitucionalmente delineada com a aceitação da *independência funcional* (independência do advogado na realização de suas funções) do Procurador de Estado ou Federal, sobretudo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o qual se encontra relutante a interpretar os artigos 131 e 132 da CF dessa forma.

De *lege ferenda*, a atribuição constitucional de *autonomia funcional* (autonomia da instituição em relação a outros órgãos) é uma das situações que permitirá um melhor desempenho de suas funções em face da melhora na qualidade de sua organização interna. Especificamente em relação aos *Municípios*, o reconhecimento constitucional de sua essencialidade, com a obrigatoriedade de instituição de um órgão jurídico próprio (com o estabelecimento de limites populacionais ou orçamentários, cuja superação gere a obrigatoriedade de institucionalização) fará muita diferença para o enquadrar algumas políticas públicas dentro de legalidade.

Referências:

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. *Advocacia Pública Municipal: questões atuais sobre a urgente necessidade de carreira própria enquanto função essencial à justiça*. in ORDACGY, André da Silva e FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (orgs.). *Advocacia de Estado e Defensoria Pública: funções públicas essenciais à Justiça*. Curitiba: Letra da Lei, p. 323-336, 2009.

ARAÚJO, Luiz Alberto David e NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BRAGA, Luziânia Z. Pinheiro e MAGALHÃES, Allan Carlos Moreira. *A Advocacia-Geral da União como função essencial à justiça*. in ORDACGY, André da Silva e FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (orgs.). *Advocacia de Estado e Defensoria Pública: funções públicas essenciais à Justiça*. Curitiba: Letra da Lei, p. 337-349, 2009.

CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. *Comentários à Lei de Organização da Procuradoria Geral do Distrito Federal: Lei Complementar Distrital 395, de 31.07.2001*. Brasília: APDF e SINDPROC-DF, 2004.

CASTRO, Aldemario Araujo. *A advocacia pública como instrumento do Estado brasileiro no controle da juridicidade dos atos da administração pública*. Jus Navigandi, Teresina, ano 12, n. 1630, 18 dez. 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10772>>. Acesso em: 06 abr. 2010.

CASTRO, Caterina Vasconcelos de; ARAÚJO, Francisca Rosileide de Oliveira e TRINDADE, Luciano José. *A Advocacia Pública no Estado Democrático de Direito: reflexões jurídicas acerca dessa instituição estatal essencial à justiça*. in Revista da Procuradoria Geral do Acre, Rio Branco, n. 3, p. 213-253, jan-dez. 2003.

COLODETTI, Bruno e MADUREIRA, Cláudio Penedo. *Advocacia-Geral da União – AGU: LC 73/1993 e Lei nº 10.480/2002*. 2ª ed. Salvador: JusPodivm, 2010.

CORDARO, Cesar Antônio Alves. *Advocacia Pública e os Municípios*. in Instituto Brasileiro de Advocacia Pública, 1997. Disponível em: <<http://ibap.tripod.com/artigos/caac1.htm>>. Acesso em: 30 mar. 2010.

DELGADO, José Augusto. *Autonomia das Procuradorias dos Estados*. in Revista de Direito Administrativo e LRF. IDAF, ano VII, n. 8, p. 723-732, mar. 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Advocacia Pública. *in* Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Município de São Paulo. São Paulo: CEJUR, n. 3, p. 11-30, 1995.

_____. *Direito Administrativo*. 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DUARTE, Maria Costa de Souza. *Necessidades e desafios postos à Advocacia Pública brasileira diante das questões da sustentabilidade urbana e do direito a cidades sustentáveis*. *in* ORDACGY, André da Silva e FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (orgs.). *Advocacia de Estado e Defensoria Pública: funções públicas essenciais à Justiça*. Curitiba: Letra da Lei, p. 357-381, 2009.

FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho e CAVALCANTI, Eduardo Muniz Machado. *Jurisprudência do STF: anotada e comentada*. São Paulo: Método, 2009.

FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves e FARIA, Ana Paula Andrade Borges de. *A independência e a autonomia funcional do Procurador do Estado*. Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 53, jan. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2527>>. Acesso em: 06 mar. 2010.

FERREIRA, Sérgio A. *Comentários à Constituição*, v. 3. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1991.

GAZOLA, Patrícia Marques. *O papel da Advocacia Pública na integração entre as diversas políticas públicas*. *in* ORDACGY, André da Silva e FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (orgs.). *Advocacia de Estado e Defensoria Pública: funções públicas essenciais à Justiça*. Curitiba: Letra da Lei, p. 413-420, 2009.

GRANDE JÚNIOR, Cláudio. *Advocacia Pública: estudo classificatório de direito comparado*. *in* Interesse Público, Belo Horizonte: Editora Fórum, ano XI, n. 54, p. 77-107, 2009.

KUCERA NETO, Maximiliano. Regime jurídico dos procuradores dos Estados: breve estudo comparativo. *in* ORDACGY, André da Silva e FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (orgs.). *Advocacia de Estado e Defensoria Pública: funções públicas essenciais à Justiça*. Curitiba: Letra da Lei, 2009.

LIMA, Elida Séguin e Sérgio. *Ingresso nas carreiras jurídicas de Estado: da imprescindibilidade de concurso público*. *in* ORDACGY, André da Silva e FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (orgs.). *Advocacia de Estado e Defensoria Pública: funções públicas essenciais à Justiça*. Curitiba: Letra da Lei, p. 139-155, 2009.

MASCARENHAS, Luciane Martins de Araújo. *O Estado empresário e a Advocacia Pública*. *in* ORDACGY, André da Silva e FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (orgs.). *Advocacia de*

Estado e Defensoria Pública: funções públicas essenciais à Justiça. Curitiba: Letra da Lei, p. 311-322, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO FILHO, José Celso. *Constituição Federal Anotada*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1986.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *As funções essenciais à justiça e as Procuraturas constitucionais*. in *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 45, p. 41-57, 1992.

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

ROCHA, Mário Túlio de Carvalho. *A unicidade orgânica da representação judicial e da consultoria jurídica do Estado de Minas Gerais*. in *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 223, p. 169-197, jan./mar. 2001.

SANT'ANNA, Sérgio Luiz Pinheiro. *Os desafios da Advocacia Pública no Estado contemporâneo: análise e reflexão de temas para a nova Lei orgânica da Advocacia-Geral da União*. in ORDACGY, André da Silva e FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (orgs.). *Advocacia de Estado e Defensoria Pública: funções públicas essenciais à Justiça*. Curitiba: Letra da Lei, p. 461-472, 2009.

SARMENTO, Daniel (coord.) *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

SESTA, Mario Bernardo. *Advocacia de Estado: posição institucional*. in *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 117, p. 187-202, jan./mar. 1993.

SILVA, José Afonso. *A Advocacia Pública*. in *Revista Jurídica da APERGS: Advocacia do Estado*, Porto Alegre: Metrópole, ano 1, nº 1, 2001.

SILVA, Valério César Milani e. *Advocacia Pública municipal e o princípio da simetria*. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 13, n. 1986, 8 dez. 2008. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12053>>. Acesso em: 06 abr. 2010.

SILVA FILHO, Derly Barreto e. *Advocacia Pública: competência constitucional dos Estados-membros. in* Caderno de Teses do XXVIII Congresso Nacional de Procuradores de Estado: ética e estado de justiça – novas dimensões. vol. 1, Porto Alegre: Metrópole.

SOUZA, Luciane Moessa. *O papel da advocacia pública no Estado Democrático de Direito: da necessidade de sua contribuição para o acesso à justiça e o desenvolvimento institucional. in* Revista de Direito Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte: Editora Fórum, ano 8, n. 34, p. 141-174, out./dez. 2008.