

JURISPRUDÊNCIA COMENTADA

**DO IDÊNTICO TRATAMENTO CONFERIDO
PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL AOS
PROCURADORES AUTÁRQUICOS E AOS
DEMAIS ADVOGADOS PÚBLICOS NO QUE
SE REFERE AO TETO REMUNERATÓRIO**

Tiago Bacelar Aguiar Carvalho
Advogado da União em exercício na Controladoria-Geral da União,
Especialista em Direito Público

SUMÁRIO: Introdução; 1 O Subteto Remuneratório dos “Procuradores” na Cf/88; 2 Procuradores Autárquicos como Integrantes das funções Essenciais à Justiça; 3 A Autonomia da Advocacia Pública e a Independência de seus Membros; 4 Conclusão; Referências.

INTRODUÇÃO

Ultimamente, o Judiciário, através de seus julgados, vem dando os contornos da advocacia pública. Isso se deve, sobretudo, em razão de as constituições pretéritas atribuírem ao Ministério Público os papéis de Advogado do Estado e Advogado da Sociedade¹. Sendo assim, a jurisprudência não tratava da Advocacia Pública de forma pura, dissociada da figura do *parquet*. Nem mesmo as procuradorias dos estados, que são mais antigas que a AGU, receberam tratamento constitucional até a Carta Republicana de 1988. Sendo assim, após o advento da nova ordem jurídica. É que esse tema passou a ser debatido no meio jurídico de forma específica, desvinculado da figura ministerial.

Observa-se que, nos últimos anos, as mais altas cortes do país se debruçaram sobre temas como os limites da responsabilidade do advogado público parecerista², implicações decorrentes das greves dos advogados públicos³, possibilidade de exercício da advocacia privada⁴, exclusividade das atribuições⁵, dentre outros. Assim os sodalícios vão dando os contornos das carreiras da advocacia pública. É fundamental que muitas outras questões sejam levadas à apreciação do Poder Judiciário. Isso porque é preciso ter respaldo não só do Executivo (maior cliente da Advocacia Pública) e do Legislativo (que vota as leis, objeto de trabalho do advogado público), mas dos três poderes da República.

O enfrentamento dessas questões jurídicas nos tribunais é importante inclusive para promover a advocacia pública, por vezes tão desconhecida do povo (a mais importante força do Estado Democrático).

1 GUEDES, Jefferson Carús; HAUSCHILD, Mauro Luciano (Coord.). *Nos limites da história: a construção da Advocacia-Geral da União: livro comemorativo aos 15 anos* – Brasília: UNIP: UNAFE, 2009. p. 14.

2 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RESP 1183504/DF. Min. HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe 17/06/2010. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em: 11/04/2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 24584/DF. Min. MARCO AURÉLIO, TRIBUNAL PLENO, DJe 20/06/2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 11/04/2011.

3 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AGA 873114/RJ, Relator Min. CELSO LIMONGI, SEXTA TURMA, DJe 21/06/2010. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em: 11/04/2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AI 618914 AgR-ED / SC. Relator . Min. RICARDO LEWANDOWSKI, PRIMEIRA TURMA, DJe 26/05/2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 11/04/2011.

4 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no RMS 31660 / RS, Relator Min. HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 02/02/2011. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em: 11/04/2011.

5 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4261 / RO. Min. AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, DJe 20/08/2010. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 11/04/2011.

Veicular em decisões tais assuntos, também instiga os doutrinadores a se manifestarem acerca dos julgados, forçando a expansão da crescente bibliografia sobre os Advogados do Estado⁶.

Recentemente o Supremo Tribunal Federal foi desafiado a julgar a constitucionalidade da criação de subteto remuneratório para os procuradores autárquicos. É importante informar que esse limite de remuneração foi plasmado em Decreto do Governador do Estado de São Paulo. Nesse julgado, a Corte Suprema decidiu pela aplicação do art. 37, IX da Constituição Federal como se depreende da ementa, a seguir, transcrita:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. SUBTETO REMUNERATÓRIO. ART. 37, XI, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ABRANGÊNCIA DO TERMO “PROCURADORES”. PROCURADORES AUTÁRQUICOS ABRANGIDOS PELO TETO REMUNERATÓRIO. ALTERAÇÃO QUE, ADEMAIS, EXIGE LEI EM SENTIDO FORMAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO IMPROVIDO. I – A referência ao termo “Procuradores”, na parte final do inciso IX do art. 37 da Constituição, deve ser interpretada de forma a alcançar os Procuradores Autárquicos, uma vez que estes se inserem no conceito de Advocacia Pública trazido pela Carta de 1988. II – A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, de resto, é firme no sentido de que somente por meio de lei em sentido formal é possível a estipulação de teto remuneratório. III – Recurso extraordinário conhecido parcialmente e, nessa parte, improvido.⁷

A partir de idéias lançadas no decorrer desse julgamento, se fará um análise de várias questões pertinentes à Advocacia Pública.

1 O SUBTETO REMUNERATÓRIO DOS “PROCURADORES” NA CF/88

Originariamente, o texto do art 37, XI da Constituição Federal estabeleceu que a lei seria o único instrumento hábil para instituir os tetos remuneratórios da Administração Pública. Com o advento da

6 Houve muita dificuldade de se coletar material para a elaboração desse estudo devido ao pequeno número de títulos editados que diziam respeito a essa matéria e raras reedições de obras já consagradas. A maioria dos textos está em obras coletivas de matérias diversificadas organizadas pelos próprios advogados públicos. Foi de muita valia os esforços do colega Advogado da União Jefferson Guedes em catalogar as obras no trabalho: Bibliografia (provisória) sobre Advocacia de Estado, Advocacia Pública, orientação legal e defesa do Estado. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=148504&id_site=1105&aberto=&fechado=>. Acesso em: 11/04/2011.

7 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 558.258/SP. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, PRIMEIRA TURMA, DJe 18/03/2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 11/04/2011.

Emenda Constitucional n° 19/1998, a nova redação dada a esse dispositivo estabeleceu como limite das remunerações pagas pelos entes da República o subsídio mensal, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Pela atividade do constituinte derivado, o referido comando foi novamente alterado pela Emenda Constitucional n° 41/2003. A redação vigente da Constituição da República ficou vazada nos seguintes termos:

Art. 37. (*omissis*)

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como li-mite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o *subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite* aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; (grifo nosso)

Na análise desse inciso, em busca de uma razão que justificasse a distinção quanto ao teto remuneratório de alguns agentes públicos (como os procuradores), o Ministro Ricardo Lewandowski (relator) asseverou que o motivo dessa diferenciação se funda na natureza de tais carreiras: funções essenciais à justiça. Adiante, observa que o constituinte faz um tratamento isonômico de tais carreiras. Certamente, o Legislador Constitucional observou, ao estabelecer o mesmo teto remuneratório e incluí-las no mesmo capítulo⁸, que tais funções são igualmente essenciais à justiça. Esse vocábulo não pode ser confundido com o Poder Judiciário, deve ser entendido como a busca da “finalidade última do Estado Democrático de Direito”⁹.

8 TÍTULO IV - Da Organização dos Poderes, CAPÍTULO IV - DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA.

9 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. As Funções Essenciais à Justiça e as Procuraturas Constitucionais, *Revista de Direito da Procuradoria do Estado de São Paulo*, n. 36, dez. 1991.

Diante do idêntico tratamento remuneratório, observa-se “a inexistência de hierarquia entre as funções essenciais à justiça, gozando todas elas do mesmo *status* constitucional, dada a igual importância conferida à defesa dos interesses”¹⁰ defendidos por cada uma. Há na doutrina quem ainda vai mais longe e sustenta, inclusive, que não só as funções essenciais à justiça, mas “as carreiras jurídicas (e os respectivos cargos), a teor do art. 135 da CF188, para os efeitos da paridade e da isonomia de vencimentos, são declaradas assemelhadas.”¹¹ Essa realidade, que se poderia pensar utópica e desarrazoada é experimentada, por exemplo, na Itália¹² (um país de respeitável tradição jurídica).

Todavia a Corte Excelsa, no julgamento em estudo, rechaça qualquer entendimento no sentido de equiparação de vencimentos de qualquer das carreiras jurídicas¹³, inclusive entre os procuradores autárquicos e procuradores do estado. Por força de argumento, foi trazido o precedente da ADI 1.434-MC¹⁴, em que se concedeu medida cautelar para suspender dispositivos que concediam equiparação salarial. Alegou-se que tal medida é vedada pelo art. 37, XIII da Carta Magna.

Seguindo o julgamento, o Supremo Tribunal Federal, na esteira de vastos precedentes, sedimentou que a estipulação de subtetos remuneratórios é possível para carreiras diversas. Contudo, tal intento deve ser veiculado por lei formal. Como argumento, foi analisada a primeira redação do art. 37, XI da Carta da República que previa a instituição de limites máximos de remuneração de servidores públicos com reserva de lei em sentido estrito. No caso em comento, o Governador do Estado de São Paulo editou o Decreto nº 48.407/2004 para estipulação de subteto, o que deveria ter feito por lei. Todavia a Corte Constitucional se furtou de apreciar os demais argumentos que foram mencionados no decorrer do julgamento. Infelizmente, a Ministra Cármen Lúcia mesmo tendo atuado como

advogada pública (ex-procuradora do estado de Minas Gerais)¹⁵, em seu voto-vista, cingiu-se a analisar a validade da estipulação do limite remuneratório dos procuradores autárquicos somente do ponto de vista formal. A julgadora poderia ter dado uma maior contribuição para a Advocacia Pública, mas deixou escapar essa relevante oportunidade. A seguir, se analisará os demais temas que foram suscitados no julgamento em análise.

2 PROCURADORES AUTÁRQUICOS COMO INTEGRANTES DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA

Outra questão debatida no julgado diz respeito à pertença dos procuradores da Administração Indireta às funções essenciais à justiça. A Constituição da República é expressa ao falar que a AGU “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*”¹⁶ (Art. 131). No plano estadual, a Carta Magna assevera que 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*”¹⁷ (Art. 132).

A União é pessoa política distinta das demais pessoas jurídicas por ela criadas. As unidades federadas também não se confundem com os respectivos entes da Administração Indireta. À técnica utilizada pelo Estado de transferir a outras pessoas jurídicas suas atribuições dá-se o nome de descentralização. No âmbito federal, por exemplo, observa-se que União criou o Instituto Nacional do Seguro Social para gerir os benefícios do Regime Geral de Previdência Social. Em certas situações como no caso transcrito, tais pessoas jurídicas devem seguir o regime dos mesmos entes que as criaram: o regime jurídico administrativo e a personalidade de direito público.¹⁸ Inclusive, Diogo de Figueiredo Moreira Neto questiona a inclusão das autarquias dentro do conceito

10 CARPES, Marcus Ronald. Advocacia da União e Estado de Justiça. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antônio Dias Toffoli*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 219.

11 SESTA, Mário Bernardo. Isonomia remuneratória das carreiras jurídicas. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, v. 20, n. 48, p. 14, 1993.

12 BORGES, Julio César Melo. O martírio da Advocacia-Geral da União. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 12, n. 1526, 5 set. 2007. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/10368>>. Acesso em: 11 abr. 2011

13 Apesar de não ter sido esse o objeto da demanda.

14 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1434 MC/SP. Min. CELSO DE MELLO, TRIBUNAL PLENO, DJ 22/11/1996. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 11/04/2011.

15 Informação obtida no currículo da ministra disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfComposicaoComposicaoPlenariaApresentacao/anexo/cv_carmen_lucia_2009nov04.pdf>

16 Grifo nosso.

17 Grifo nosso.

18 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 23. ed. rev., ampl. e atualizada. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010. p. 509.

de administração indireta feita pelo Decreto-Lei n° 200/1968¹⁹. O renomado administrativista defende que as entidades de natureza autárquica são “entidades estatais que atuam com outorga legislativa, portanto, por direito próprio e não por delegação”²⁰.

Tomando uma interpretação fria da norma instituidora da República não se poderia considerar que as procuraturas das autarquias e fundações pertencem às funções essenciais à justiça. Todavia, essa não pode ser a exegese que se deve dar à questão. As autarquias são pessoas de direito público que gozam das mesmas prerrogativas das pessoas que as criaram²¹. Assim, pode-se afirmar que os procuradores desses entes estatais também devem seguir o mesmo regime dos advogados das pessoas políticas que os criaram. Diogo de Figueiredo Moreira Neto afirma que a inclusão dos procuradores autárquicos nas funções essenciais à justiça se deu “implicitamente”²².

No caso em análise, o relator do acórdão citou doutrina que corrobora a inclusão dos causídicos das pessoas de direito público, no termo “procurador”, aplicando-lhes o mesmo regime, inclusive remuneratório, dos procuradores do estado²³. A ilustre professora Fides Angélica²⁴ nesse diapasão assevera que:

Quando se fala em *defesa do Estado*, há que se esclarecer que Estado tem, nesse caso, sentido bem amplo, para, em modelo federativo como o nosso, *abranger as pessoas políticas*, bem assim, alguns órgãos em situações de, não personalizadas, estarem em Juízo, e, ainda, *as pessoas públicas de natureza administrativa, quais as autarquias e as fundações de direito público*. A conotação que se dá a Estado, em geral, e que ora será dado, em particular no âmbito desta exposição, é a de interesses públicos indisponíveis, geridos por pessoas de natureza pública, submetidas a regime jurídico de direito público. (grifo nosso).

19 Não se falará nesse trabalho especificamente sobre as fundações públicas, posto que o STF asseverou no julgado RE 215741 / SE que fundação de direito público é espécie do gênero autarquia.

20 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 273.

21 *Ibidem*, p. 286.

22 *Ibidem*, p. 31.

23 BLOES, Antonio Carlos. Advocacia Pública do Estado de São Paulo. Procurador de Estado e Procurador de autarquia. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 12, n. 1596, 14 nov. 2007. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/10650>>. Acesso em: 10 abr. 2011.

24 OMMATI, Fides Angélica. Advocacia pública - algumas reflexões. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 6, n. 51, 1 out. 2001. Disponível em: <<http://www.meujus.com.br/revista/texto/2111>>. Acesso em: 10 abr. 2011.

Ricardo Antônio Lucas Camargo endossa essa idéia ao afirmar que a qualificação de uma atividade como Advocacia Pública se deve ao título em que é exercida, independente da pessoa jurídica a que é vinculada²⁵. Assevera ainda que tal regime jurídico não é aplicável “ao corpo jurídico das entidades da Administração indireta nas quais se imponha a adoção do regime próprio da iniciativa privada”²⁶.

Recente trabalho publicado na revista da AGU observa que o regime constitucional aplicável aos advogados das empresas públicas e sociedades de economia mista é o do art. 173 da Carta da República (próprio das pessoas que exploram diretamente atividade econômica)²⁷. Sendo assim, ainda que houvesse dúvida quanto ao regime jurídico aplicável aos procuradores das autarquias, não se pode querer enquadrá-los no regime dos advogados empregados dos demais entes da administração indireta²⁸.

Outros autores²⁹ reconhecem que as procuradorias das autarquias são funções essenciais à justiça por expressa determinação do texto constitucional quando, no seu art. 131, *caput*, afirma que: a “Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou *através de órgão vinculado*, representa a União[...]”. Como esse é o modelo no plano federal, essa mesma norma, por simetria, se aplicaria aos procuradores autárquicos no plano estadual.

Parte da doutrina ainda assinala que as procuradorias autárquicas não estão previstas no texto constitucional por expressa determinação do constituinte originário. Roberto Luís Luchi Demo observa que no projeto do Relator, de setembro de 1987, previa-se que os Procuradores ou advogados das autarquias federais passariam a integrar, em caráter efetivo, a carreira de Procurador da União. Todavia, esse preceito foi rejeitado

25 CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Advocacia Pública mito e realidade*. São Paulo: Memória Jurídica, 2005. p. 83.

26 *Ibidem*, p. 83.

27 GONÇALVES JÚNIOR, Paulo Roberto. *Do regime jurídico do advogado empregado da administração pública no estado democrático de direito: uma interpretação constitucional à partir do princípio da igualdade*. In: GUEDES, Jefferson Carús; NEIVA, Juliana Sahione Mayrink (Coord.). Publicações da escola da AGU: pós-graduação em direito público – UnB. Brasília: Advocacia-Geral da União, p. 300 e 301, 2010.

28 CAMARGO, op. cit. p. 94.

29 FREITAS, Marcelo de Siquiera. *A Procuradoria-Geral Federal e a defesa das políticas e dos interesses públicos a cargo da Administração indireta*. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antônio Dias Toffoli*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 536.

ainda na Comissão de Sistematização³⁰. Esse mesmo autor assinala que a Constituição Federal não proíbe que lei crie um único órgão para unificar os serviços jurídicos da administração direta e das respectivas autarquias³¹. Se a unificação, em tese, é possível (como ocorre em alguns estados da federação³²), observa-se que esse é mais um argumento para se afirmar que o regime aplicável a tais órgãos jurídicos é semelhante, pois que não se pode agregar em uma mesma carreira funções muito distintas.

Dessa forma, conclui-se que o regime jurídico aplicável aos procuradores autárquicos é o mesmo dos órgãos jurídicos da administração direta. Tais advogados também desempenham função essencial à justiça.

3 A AUTONOMIA DA ADVOCACIA PÚBLICA E A INDEPENDÊNCIA DE SEUS MEMBROS

Apesar de não ter sido acompanhado pelos demais ministros e não constar na ementa do julgado, o Ministro Dias Toffoli fez uma afirmação que ainda tem pouco eco nos tribunais. Tal frase, pela sua força ideológica em prol da advocacia pública, merece ser esquadrinhada. O citado julgador assinalou que: “[...] tanto o Ministério Público, quanto a Advocacia Pública³³, quanto a Defensoria Pública são instituições que não integram nenhum dos três poderes.” O argumento utilizado pelo juiz da Corte Suprema se funda na localização das disposições referentes à advocacia pública. Quis o poder constituinte originário colocar os artigos afetos a essa categoria de advogados fora dos capítulos reservados ao Legislativo, Executivo e Judiciário.

Esse dado informado pelo Ministro Dias Toffoli é bastante relevante para entender a vontade do constituinte. Em 1969, o poder constituinte reformador tratou do Ministério Público numa seção do capítulo “Do Poder Executivo”. À época, os procuradores da república acumulavam as atribuições de defesa da sociedade e do estado. Na Carta Republicana de 1988, o poder constituinte desmembrou essas duas funções e tratou ambas em um capítulo à parte. Ora, se era para vincular a Advocacia Pública ao Executivo, porque não tratou desse mister dentro do capítulo do referido poder? Diante dessa situação, traz-se

30 DEMO, Roberto Luís Luchi. Advocacia Pública. *Revista da Procuradoria Federal Especializada – INSS*. Brasília : MPS : INSS, 2003. v. 9, no. 3 (Out./Dez. 2002) p. 37.

31 Ibidem, p. 38.

32 Só a título de exemplo, é o que ocorre em Minas Gerais e no Piauí.

33 O Ministro Dias Toffoli, adiante em seu voto, rechaça inclusive a possibilidade de se dizer que procurador é da autarquia.

o brocardo jurídico de que no direito não existem palavras inúteis. Se o poder constituinte quisesse vincular a Advocacia Pública ao Poder Executivo, teria tratado dessa função no mesmo capítulo.

Esse argumento vem sendo defendido pelo professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto há muito tempo^{34 35}. Além disso, o ilustre doutrinador se escora na nomenclatura que foi dada ao capítulo que trata do Ministério Público, da Advocacia Pública e da Defensoria Pública. Como são funções essenciais à justiça, estariam incumbidas de promover esse valor previsto nos objetivos da República³⁶. Mais uma vez, a doutrina desvincula a idéia de Judiciário da palavra “justiça” empregada nessa locução³⁷.

Estranho nessa discussão é que o Ministério Público (que também pertencente às funções essenciais à justiça) já tem reconhecida sua independência em relação ao Poder Executivo pela maioria da doutrina³⁸; e pouco se fala, nesse aspecto, sobre a Defensoria e Advocacia Públicas. Contudo vale ressaltar que o *parquet* defende os interesses da sociedade, os defensores públicos protegem as ambições dos hipossuficientes, enquanto que o advogado público defende as necessidades estatais³⁹. No seu mister, a advocacia pública não defende os interesses do Poder Executivo, mas um bem maior que se refere ao ente federado a que pertence⁴⁰. Se estaria vinculada ao Poder Executivo, como a AGU defenderia os interesses dos outros poderes da União?

A tentativa de vincular a advocacia pública ao Poder Executivo dá azo a alguns desvios jurídicos. O Supremo Tribunal Federal teve que esgarçar o tecido constitucional para dar a alguns órgãos capacidade postulatória para a defesa de sua autonomia e independência frente

34 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. As funções essenciais a justiça e as procuraturas constitucionais. *Revista de informação legislativa*, Brasília, v.29, nº 116, p. 79-102, out./dez. de 1992, p. 81.

35 Em que pese a existência de autores, em número cada vez mais reduzido, que defendem a vinculação Advocacia Pública e Defensoria Pública ao Poder Executivo. In: CAMARGO, op. cit. p. 94.

36 MOREIRA NETO, op. cit., p. 80.

37 Durante o julgamento, o relator trouxe essa idéia e foi acompanhado expressamente pelo Ministro Ayres Britto.

38 PAES, José Eduardo Sabo. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília a. 40 n. 159 jul./set. 2003, p. 211.

39 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 31.

40 GUEDES, Jefferson Carús; HAUSCHILD, Mauro Luciano (Coord.). *Nos limites da história: a construção da Advocacia-Geral da União: livro comemorativo aos 15 anos*. Brasília: UNIP: UNAFE, 2009. p. 85.

aos demais Poderes⁴¹. No plano federal, essa pretensão poderia ser defendida pela AGU, que é incumbida de representar judicialmente o ente federativo (todos os seus órgãos e poderes). Se a advocacia pública não fosse vinculada, por força de lei, ao Executivo; certamente não precisaria o STF fazer um esforço exegético para conceder esse atributo processual não ofertado expressamente pela Constituição Federal vigente.

A independência da instituição, até aqui defendida, reforçaria a autonomia técnica que o advogado público deve conservar ao realizar suas atribuições constitucionais. A doutrina adverte que o advogado público conserva as prerrogativas inerentes à atividade advocatícia⁴². Há quem ainda agregue outros direitos: como inamovibilidade, distribuição de trabalho segundo critérios equitativos e objetivos e a objeção de consciência⁴³. Todas essas prerrogativas consistiriam em garantias não só para os advogados públicos, mas também para os administrados⁴⁴.

Nesse diapasão, o Ministro Dias Toffoli ainda afirma que o único órgão da AGU que integra o Poder Executivo é o Advogado-Geral da União. Asseverou ainda que apesar da presença física dos advogados públicos nos órgãos assessorados e representados judicialmente, com eles não se confundem ou existe relação de pertença. Observa-se que é importante o estabelecimento de uma parceria e não de hierarquia entre a AGU (no plano federal) e o Poder Executivo para o êxito das atribuições constitucionais de ambos⁴⁵. Sem prerrogativas, o advogado público corre sérios riscos

41 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI 1557 MC / DF. Min. OCTAVIO GALLOTTI. Tribunal Pleno. DJ 20-06-1997. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 11/04/2011.

42 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Advocacia de Estado revisitada: essencialidade ao Estado Democrático de Direito. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antônio Dias Toffoli*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 46.

43 SOUZA, Luciane Moessa de. Autonomia institucional da advocacia pública e funcional de seus membros: instrumentos necessários para a concretização do Estado Democrático de Direito. In: GUEDES, Jefferson Carús e SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antônio Dias Toffoli*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 115.

44 FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves; FARIA, Ana Paula Andrade Borges de. A independência e a autonomia funcional do Procurador do Estado. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 7, n. 53, 1 jan. 2002. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/2527>>. Acesso em: 11 abr. 2011.

45 KIRSH, César do Valle. Advocacia-Geral da União e Poder Executivo: parceria indispensável para o sucesso das políticas públicas. *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 16, 2006.

de ser cooptado⁴⁶ e transformado em fantoche jurídico daqueles a quem deveria fiscalizar o cumprimento da legalidade⁴⁷.

4 CONCLUSÃO

A jurisprudência pátria segue cada vez mais na trilha de colmatar o arcabouço constitucional afeto à advocacia pública. Na mesma senda do julgamento estudado, os tribunais vêm reconhecendo similitudes no tratamento e regime jurídico afetos às funções essenciais à justiça. No caso em exame, se reafirmou que o Ministério Público, Defensoria Pública e Advocacia Pública têm o mesmo teto remuneratório. Se o Executivo pretender criar subtelos de remuneração, deverá fazê-lo por meio de lei formal, na esteira da jurisprudência remansosa da Corte Constitucional.

O Supremo Tribunal Federal, na ementa esquadrinhada, também entendeu que a expressão "procurador" engloba os advogados públicos da administração direta e das autarquias, e que lhes é aplicável o mesmo regime jurídico constitucional. Nessa trilha, a Corte Suprema assentou, ainda, que os procuradores autárquicos, assim como os procuradores dos entes federativos, também exercem função essencial à justiça.

Em que pese não ter sido decidido no caso julgado, já se observa uma voz ainda solitária no Supremo Tribunal Federal que defende a desvinculação hierárquica entre a AGU e o Poder Executivo. Talvez esse seja um prenúncio de uma maior independência da Advocacia Pública, prerrogativa necessária para o fiel desempenho de suas funções constitucionais. A crescente bibliografia sobre o regime jurídico da Advocacia de Estado certamente terá papel fundamental para demonstrar a importância de uma instituição forte em defesa dos interesses da República. O que se pode antever é que a AGU (no plano federal) se aproximará cada vez mais do prestígio e prerrogativas atingidas pela função essencial à justiça mais antiga (o Ministério Público), obtendo tratamento não idêntico, mas semelhante naquilo que, por sua natureza, for aplicável.

46 Apesar de não querer acreditar nessa realidade, é possível que com os advogados ocorram o que já se observou nas agências reguladoras: "o risco da captura". IN: VIOLIN, Tarso Cabral. Aspectos gerais das agências reguladoras no direito brasileiro. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 844, 25 out. 2005. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/7423>>. Acesso em: 10 abr. 2011.

47 MOURÃO, Carlos Figueiredo. A advocacia pública como instituição de controle interno da Administração. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antônio Dias Toffoli*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 129-137.

REFERÊNCIAS

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 23. ed. rev., ampl. e atualizada. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010.

BORGES, Julio César Melo. O martírio da Advocacia-Geral da União. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 12, n. 1526, 5 set. 2007. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/10368>>. Acesso em: 11 abr. 2011.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Advocacia Pública mito e realidade*. São Paulo: Memória Jurídica, 2005.

DEMO, Roberto Luís Luchi. Advocacia Pública. *Revista da Procuradoria Federal Especializada – INSS*. Brasília : MPS : INSS, 2003. v. 9, nº. 3, out./dez. 2002.

FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves; FARIA, Ana Paula Andrade Borges de. A independência e a autonomia funcional do Procurador do Estado. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 7, n. 53, 1 jan. 2002. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/2527>>. Acesso em: 11 abr. 2011.

GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antônio Dias Toffoli*. Belo Horizonte: Fórum, 2009

GUEDES, Jefferson Carús; HAUSCHILD, Mauro Luciano (Coord.). *Nos limites da história: a construção da Advocacia-Geral da União: livro comemorativo aos 15 anos – Brasília: UNIP: UNAFE, 2009.*

KIRSH, César do Valle. *Advocacia-Geral da União e Poder Executivo: parceria indispensável para o sucesso das políticas públicas*. Revista de Direito da Associação dos procuradores do Estado do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro. V. 16, 2006.

MARINELA, Fernanda; BOLZAN, Fabrício (Org.). *Leituras complementares de Direito Administrativo: Advocacia Pública*. 2. ed - Salvador: Jus Podivum, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. As funções essenciais a justiça e as procuraturas constitucionais. *Revista de informação legislativa*, Brasília, v. 29, nº 116, p. 79-102, out./dez. de 1992.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

OMMATI, Fides Angélica. Advocacia pública - algumas reflexões. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 6, n. 51, 1 out. 2001. Disponível em: <<http://www.meujus.com.br/revista/texto/2111>>. Acesso em: 10 abr. 2011.

PAES, José Eduardo Sabo. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 40, n. 159, jul./set. 2003.

SESTA, Mário Bernardo. Isonomia remuneratória das carreiras jurídicas. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, v. 20, n. 48, p. 14, 1993.

