
DESENVOLVIMENTO DO ESTADO E EFICIÊNCIA: NOVOS HORIZONTES NA ATUAÇÃO DA ADVOCACIA PÚBLICA

Eder Maurício Pezzi
Advogado da União

SUMÁRIO: Introdução; 1 O Advogado Público e seu Lugar no Estado; 1.1 Estado, Governo e Administração: foco no interesse público primário; 1.2 O Conceito de Advocacia Pública Stricto Sensu: seu contraste com as demais Procuraturas Constitucionais; 1.2.1 Advocacia Pública e Advocacia Privada; 1.2.2 Advocacia Pública e Defensoria Pública; 1.2.3 Advocacia Pública e Ministério Público; 1.3 O momento atual do Estado social brasileiro; 1.3.1 O Estado Social Brasileiro e a Constituição Dirigente de 1988; 1.3.2 O Princípio da Eficiência como Paradigma da Atuação Estatal; 2 Os Novos Horizontes na Atuação da Advocacia Pública; 2.1. Atuação Judicial: da Manifestação Formal para a Advocacia de Resultados; 2.1.1 A Importância dos Pedidos Subsidiários: Eficiência na Atuação Judicial; 2.1.2 Priorização Da

Atuação Judicial em Feitos Relevantes: Maior Foco no Interesse Público; 2.2 Atividade Consultiva: O Advogado Público como Coautor de Políticas Públicas; 2.2.1 O Advogado Público como Orientador da Atividade do Estado; 2.2.2 A Atividade Consultiva como Garantia de Juridicidade das Políticas Públicas; 2.3 Advocacia Pública e Processo Administrativo: Eficiência e Desjudicialização de Controvérsias; 2.4 Informatização da Atividade Judicial e Administrativa: Necessária Participação da Advocacia Pública; 2.5 Combate à Corrupção: O Advogado Público como Articulador de Redes de Atuação em Prol do Cidadão e da Integridade do Patrimônio Público; 2.5.1 Atuação da Advocacia Pública na Esfera Criminal; 2.5.2 Apuração e Repressão de Ilícitos Na Esfera Civil-Administrativa; 2.5.3 Prerrogativas Funcionais do Advogado Público?; 3 Conclusão; Referências.

RESUMO: No contexto do Estado social brasileiro, especialmente com o advento da Constituição dirigente de 1988, vem-se tornando cada vez mais necessário imprimir a marca da efetividade nas suas ações, de modo a que se atinjam em concreto os seus objetivos. Essa perspectiva afeta diretamente a atividade da Advocacia Pública, abrindo-se novos horizontes a serem perseguidos. Vê-se, assim, a necessidade de uma atuação judicial eficiente, com foco no seu resultado, bem como uma atividade consultiva marcada pela participação ativa do advogado público, especialmente no que concerne às políticas públicas. Igualmente, mostra-se indispensável a presença da Advocacia Pública no que concerne à informatização da atividade estatal e ao processo administrativo, primando-se pela garantia dos direitos do cidadão e do Estado. Além disso, não obstante a ausência de garantias funcionais expressas, evidencia-se a importância da atuação do advogado público no combate à corrupção, sendo ele importante elo de ligação entre agentes públicos que atuam nessa seara.

INTRODUÇÃO

A atividade estatal brasileira vem passando por profundas transformações ao longo das últimas décadas, passando de uma perspectiva burocrática e formal para uma preocupação mais acentuada na efetiva e concreta consecução do interesse público. Nesse contexto, vê-se que as transformações sociais, econômicas e tecnológicas do Século XXI, somadas a uma Constituição dirigente, criam novas demandas, impondo uma ação dinâmica e eficiente do Poder Público.

Tal realidade implica também em profundas transformações no papel da Advocacia Pública, sobretudo em relação a suas possibilidades de atuação. Nesse sentido, verifica-se uma necessária mudança de paradigma no tocante a sua atividade judicial e consultiva, especialmente no tema ligado à efetividade das políticas públicas. Além disso, demanda-se uma ativa participação do advogado público no que se refere ao processo administrativo, à informatização das atividades estatais e ao combate à corrupção.

Diante disso, o presente estudo tem por objetivo abordar os novos horizontes que se abrem na perspectiva da Advocacia Pública, buscando ressaltar os aspectos mais relevantes no que tange às suas possibilidades de atuação. Ressalta-se, desde já, que o foco do estudo é a Advocacia Pública *stricto sensu*, entendida como advocacia de Estado, abarcando todos os advogados que de alguma forma estejam inseridos na estrutura estatal.

1 O ADVOGADO PÚBLICO E SEU LUGAR NO ESTADO

1.1 Estado, Governo e Administração: foco no interesse público primário

Ao se buscar uma definição de Estado, verifica-se uma grande pluralidade de conceitos, derivada especialmente dos diversos pontos de vista pelos quais ele é encarado. Embora não seja o escopo do presente estudo aprofundar este tema, é possível referir que Kelsen (1998) definia o Estado como o vínculo jurídico que une uma determinada coletividade, sob uma mesma unidade normativa. O poder estatal, por essa concepção, receberia sua validade da “norma fundamental”, guardando para si o monopólio da criação e aplicação do Direito. De forma semelhante, Jorge Miranda define o Estado como “comunidade e poder juridicamente organizados” (2005, p. 170).

Igualmente, observa-se na doutrina a conceituação de Estado a partir de seus elementos constitutivos: povo, território e poder soberano (Bonavides, 2000). A esses elementos, Darcy Azambuja (1984) acresce o “objetivo de realizar o bem público”, elencando a finalidade como um requisito essencial de existência. Esse posicionamento ganha especial relevância no momento em que a concepção de Estado, além de seu aspecto organicista, ganha também um critério valorativo. Assim, desenvolvimento estatal, mais do que um alargamento de seu povo, território ou soberania, passa a estar intimamente vinculado ao seu objetivo de promover o bem comum.

A par de tais definições, e considerando o foco deste trabalho, importa definir o Estado como um grande sistema, através do qual se congregam elementos sociais e políticos, a fim de propiciar o exercício do poder soberano de forma organizada e atingir o bem comum. Esse sistema é moldado pela Constituição – daí sua feição jurídica –, tendo no Direito o estabelecimento de seu *modus operandi*, num processo dinâmico e inter-relacional entre sociedade, Governo e Administração Pública.

Relativamente ao Governo, é ele marcado por “sua expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente”, como bem refere Hely Lopes Meirelles (2004, p. 64). Em outras palavras, enquanto o Estado tem como finalidade atingir os objetivos postos na Constituição (CRFB/88, art. 3º), o Governo é que define os meios pelos quais esse fim será atingido, priorizando metas, diretrizes e estabelecendo políticas públicas. Daí decorre o fato de sua feição política estar intimamente ligada ao conceito de Estado democrático de direito, no qual a democracia é o processo que necessariamente embasará a escolha dos caminhos a serem trilhados.

De outra parte, tem-se a Administração Pública, em seu sentido subjetivo¹, como “o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas que tenham a incumbência de executar as atividades administrativas” (CARVALHO FILHO, 2008, p. 9). No sentido objetivo, é definida como o conjunto de atividades que realizam concretamente as finalidades públicas traçadas pelo Governo ou, residualmente, aquilo que não se confunde com atividade legislativa ou judiciária.

Vê-se, assim, que a Administração Pública é o braço que leva a cabo os objetivos traçados pelo Governo. Ela pratica, em regra, atos de execução, podendo haver certa autonomia funcional, em maior ou menor grau, mas sempre dentro dos caminhos preconizados pelo

1 Odete Medauar (2008, p. 47) refere-se a tal acepção como “organizacional”, sendo o aspecto objetivo chamado de “funcional”.

Governo. Nas palavras de Meirelles (2004, p. 65), a “Administração é o instrumental de que dispõe o Estado para pôr em prática as opções políticas do Governo”. Por isso, ainda que se lhe reconheça certa discricionariedade na forma como devem ser concretizadas as metas traçadas, ela se dá em essência no que tange ao âmbito técnico e prático.

Ocorre que, como adverte Odete Medauar (2005, p. 50), nem sempre essa separação entre Administração e Governo é tão nítida, especialmente em virtude da complexidade do Estado contemporâneo:

Mas, em geral, mostra-se difícil a fixação de fronteiras rígidas entre governo e Administração. Na época contemporânea aumentou a importância da atividade administrativa na dinâmica do Estado e uma das consequências disso é a participação de servidores (isto é, da chamada burocracia) em atividades que seriam típicas de governo, tais como: fixação do conteúdo de projetos de lei, fixação do teor de regulamentos e decretos, apresentação de propostas que se transformam em realização concreta ou ato normativo.

Assim, embora a formulação de políticas públicas seja uma tarefa eminentemente de Governo, órgãos e agentes públicos pertencentes à Administração também têm participação nessa seara. Como se verá adiante, a Advocacia Pública, embora não faça parte do Governo, tem particular relevância no que tange a essa matéria (KIRSCH, 2003), propiciando uma ligação entre os objetivos governamentais e os fins do Estado.

De outra parte, é relevante assentar que Administração Pública não se confunde com o Poder Executivo. Embora a maior parte da atividade administrativa esteja concentrada nesse Poder, ela também é desempenhada pelos demais, no que tange à organização de seus serviços e servidores, por exemplo. Não é por outra razão que a própria Constituição, ao tratar do tema Administração Pública, fê-lo em título diverso daquele em que trata dos Poderes.

Por fim, é importante destacar que tanto o Governo quanto a Administração Pública devem-se pautar pelo resguardo do interesse público, finalidade última do Estado. A respeito disso, com base na doutrina italiana², tem-se feito uma distinção entre os interesses primários do Estado – em geral aqueles estabelecidos pela Constituição – e os seus interesses secundários. Estes últimos, em realidade, seriam os interesses imediatos do ente estatal, enquanto pessoa política, os quais,

² Especialmente Renato Alessi, referido por Celso Antônio Bandeira de Mello (2000).

embora quase sempre coincidam, podem eventualmente se chocar com os primeiros. Por hipótese, imagine-se um caso em que o Estado, buscando resguardar exclusivamente seu patrimônio (interesse secundário), não pague a justa indenização a um particular desapropriado (interesse primário, art. 5º, XXIV, da CRFB/88).

Nessa hipótese, deverá prevalecer o interesse primário do Estado, não se podendo justificar que uma questão exclusivamente patrimonial (interesse secundário) se sobreponha a um direito fundamental do cidadão previsto na Constituição. Na dicção de Bandeira de Mello (2000, p. 64), “os interesses secundários do Estado só podem ser por ele buscados quando coincidentes com os interesses primários, isto é, com os interesses públicos propriamente ditos”. Por essa razão, tem-se que Governo e Administração Pública, embora atuem em âmbitos diversos, devem convergir para o atendimento das finalidades primárias do Estado, identificadas com o interesse público.

1.2 O Conceito de Advocacia Pública *Stricto Sensu*: seu contraste com as demais procuraturas constitucionais

Ao se falar advocacia pública, é preciso delimitar os sentidos que essa expressão indica. Seguindo a classificação de Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2010), que com muita clareza esmiuçou a questão, é possível fazer uma primeira grande divisão entre advocacia privada e advocacia pública *lato sensu*. Esta última, por sua vez, dividir-se-ia em três ramos: o Ministério Público, a Advocacia de Estado e a Defensoria Pública, que por ele foram denominadas de “Procuraturas Constitucionais”.

Ocorre que a EC nº 19/98 alterou para “Advocacia Pública” o título da Seção II do Capítulo IV da Constituição, o qual trata das procuradorias da União e dos Estados. Tal alteração, criticada por Diogo de Figueiredo (2010), induz à equivocada conclusão de que a advocacia pública seria composta apenas por tais órgãos estatais, deixando de abarcar o Ministério Público e a Defensoria Pública, como se estes não exercessem, guardadas as suas peculiaridades, uma espécie de advocacia estatal. Diante disso, parece que o meio mais adequado de ver a questão é considerar a existência de uma advocacia pública *lato sensu*, abrangendo todas as Procuraturas Constitucionais, e uma advocacia pública *stricto sensu*, na qual se insere a Advocacia-Geral da União e as Procuradorias dos Estados e do DF.

Ademais, embora não tenham referência expressa na Constituição, é plenamente possível incluir no conceito de Advocacia Pública outras

Procuradorias que integrem a estrutura da Administração Direta, tais como as Procuradorias dos Municípios, dos Tribunais de Contas e das Casas Legislativas dos três entes da Federação. Somando-se a isso, e considerando a tendência de descentralização do Estado, é igualmente viável incluir também as Procuradorias de outros entes de direito público³, tais como autarquias e fundações estaduais e municipais.

Assim, no presente estudo, ao tratar de “Advocacia Pública” e “advogado público”, estar-se-á tomando seu sentido estrito, idêntico ao de “Advocacia de Estado”, abrangendo igualmente todos os advogados e procuradores que, de alguma forma, façam parte da estrutura estatal. Nesse particular, cumpre referir que a Advocacia Pública – assim como todas as demais Procuraturas Constitucionais e a Advocacia Privada – são funções essenciais à justiça, na dicção do Capítulo IV do título IV da Constituição. Entretanto, embora inseridas no título relativo à organização dos Poderes, tais órgãos não constituem um quarto Poder. O que se infere, em realidade, é que “as funções ali referidas são do mesmo nível de importância que as desempenhadas pelos três Poderes do Estado” (DI PIETRO, 2008, p. 15).

Além disso, não obstante a Advocacia Pública esteja inserida na estrutura do Poder Executivo, é importante destacar que esse vínculo tem caráter exclusivamente administrativo, não se justificando hierarquia em relação ao âmbito funcional⁴. Isso porque o advogado público é advogado de Estado, e não deveria estar subordinado ao Governo no que se refere a sua atividade precípua. De fato, ele atua ao lado do Governo na consecução dos interesses primários do Estado e da sociedade, podendo – e devendo – até mesmo insurgir-se contra ele próprio caso não se vislumbre identidade com tais interesses.

Em relação à delimitação das atribuições que são cometidas à Advocacia Pública, a Constituição limitou-se a elencar suas funções de “representação” judicial e extrajudicial dos entes públicos, além das atividades de consultoria e assessoramento (arts. 131 e 132). No entanto, a partir desses gêneros de atribuições, é possível vislumbrar muitos desdobramentos, a respeito dos quais se tratará mais adiante, após estabelecer seus contrastes com a advocacia privada e com as demais Procuraturas Constitucionais.

3 Os advogados de empresas públicas e sociedades de economia mista, embora elas sejam pessoas de direito privado, guardam também relação com a Advocacia Pública, uma vez que em muitos casos o regime a que estão submetidas é de direito administrativo, especialmente quando se trata da prestação de serviços públicos (por exemplo, os Correios).

4 Sobre a questão das garantias funcionais do advogado público, veja-se o título 3.5.3 *infra*.

1.2.1 Advocacia Pública e Advocacia Privada

Ainda que o advogado privado não seja vinculado ao Estado, é certo que ele desempenha verdadeiro *múnus público*, uma vez que sua atuação é “essencial” à concretização da Justiça, esta referida na Constituição como serviço público. Assim, ele estabelece, ao mesmo tempo, uma ligação de direito público com o Estado e outra de direito privado com a parte, através do mandato. Por isso, considera-se verdadeiro representante necessário⁵, não se confundindo com a figura do mandatário de direito privado (COMPARATO, 1993, p. 46). No caso do advogado público, contudo, presta ele serviço público duplamente, seja como função essencial à Justiça – à semelhança do advogado privado –, seja como prestador de serviço ao Estado, ao qual se encontra ligado por um vínculo funcional (DI PIETRO, 2008, p. 16).

No âmbito privado, é a procuração, instrumento do mandato, que veicula os poderes outorgados ao advogado para sua atuação, podendo haver limitação de tais poderes, a critério do mandante. No caso do advogado público, uma vez regularmente investido no cargo, é a própria lei que lhe dá poderes para atuar em nome da pessoa jurídica ou do órgão ao qual está vinculado⁶. Não há, para tanto, qualquer limitação, sendo a atuação limitada tão somente pela abrangência das suas atribuições funcionais, seja em razão da matéria, seja em razão da área territorial.

Além disso, por se tratar de negócio jurídico, o mandato está sujeito às formas ordinárias de extinção, tais como revogação, renúncia, ou término do ato para o qual foi constituído (p. ex., processo judicial), situação que não ocorre com o vínculo do advogado público. A atribuição deste, enquanto estiver validamente investido no cargo e em exercício, não é passível de extinção. Ademais, o advogado privado, de ordinário, é pessoa que não integra o quadro estatal, não possuindo vínculo funcional com a pessoa física ou jurídica. Já o advogado público, pelo contrário, geralmente se encontra vinculado à pessoa jurídica de direito público em nome da qual atua, ou, no mínimo, na pessoa jurídica que a tutela⁷.

5 Salvo casos em que é atribuída capacidade postulatória à parte, por exemplo, na seara trabalhista e nos Juizados Especiais.

6 Ressalva-se o caso dos advogados de pessoas jurídicas de direito privado da Administração Indireta, os quais se submetem ao regime do mandato.

7 Veja-se, por exemplo, o caso das autarquias e fundações federais. Embora tenham personalidade jurídica própria, sua representação incumbe à Procuradoria-Geral Federal, órgão da União vinculado à AGU (lei nº 10.480/02).

Por essa razão, não parece ser adequado falar em representação, mas em “apresentação”, utilizando-se o termo usado por de Pontes de Miranda, como refere Ovídio Batista da Silva (2005, p. 234), uma vez que a representação pressuporia a existência de suas pessoas diversas. Nesse ponto, a manifestação do advogado público equivale à da própria pessoa jurídica, assemelhando-se tal situação à chamada teoria do órgão, idealizada por Otto Von Gierke, que preconiza que a manifestação do órgão é imputável à própria pessoa jurídica, como sendo dela própria (Cf. DI PIETRO, 2007, p. 471). Nas palavras de Mário Bernardo Sesta (1993, p. 197), “o advogado do Estado, no exercício de sua função básica, não fala ao administrador para assessorá-lo; fala pelo Estado no processo em que este for parte, vinculando-o”.

1.2.2 Advocacia Pública e Defensoria Pública

A Constituição, ao tratar da Defensoria Pública, atribuiu-lhe a “orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados⁸, na forma do art. 5º, LXXIV” (art. 134). Por prestar típico serviço público, sua atuação não se confunde com a do advogado privado, não sendo sua relação com a parte regida pelo mandato, que é incabível na espécie (art. 16 da Lei nº 1.060/50). Da mesma forma, difere do advogado público, visto que este fala exclusivamente em nome do ente estatal no qual está inserido ou cuja apresentação a lei lhe determina.

Entretanto, a Defensoria Pública tem legitimidade para o ajuizamento de ações coletivas envolvendo “direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes” ou consumidores (LC nº 80/94, art. 4º, incisos VII e VIII do referido artigo). Nesse aspecto, verifica-se a possibilidade de haver semelhança com a Advocacia Pública, igualmente legitimada para a propositura de ações coletivas. Imagine-se, por hipótese, que uma determinada pessoa jurídica realize atividade que polua um rio federal, lesando a modesta população ribeirinha que vive da pesca artesanal. Dar-se-á, nesse caso, legitimidade concorrente tanto da União (rio federal e dano ao meio ambiente), apresentada pela AGU, quanto da Defensoria Pública da União, para o ajuizamento de ação coletiva, sem prejuízo também da atuação do Ministério Público Federal, igualmente legitimado.

8 O conceito de “necessitados” não implica necessariamente numa análise meramente econômica, podendo a Defensoria Pública desempenhar a defesa de réus em processo penal que estejam desassistidos de advogado, independentemente de sua situação econômica (LC nº 80/94, art. 4º, XVI).

Entretanto, uma grande diferença reside na possibilidade de a Defensoria Pública litigar inclusive contra a pessoa jurídica de direito público a que está vinculada (LC nº 80/94, art. 4º, § 2º), situação que não se afigura possível no caso da Advocacia Pública. Em realidade, o advogado público poderá litigar contra agentes públicos, em casos de conflito de interesses com a pessoa jurídica que apresentam, mas jamais diretamente contra ela⁹.

Nessa seara, cumpre referir que à Advocacia Pública tem também sido cometida a defesa de agentes públicos, em casos pertinentes a suas funções institucionais. No caso da Advocacia-Geral da União, por exemplo, tal possibilidade é prevista para tais agentes “quando vítimas de crime, quanto a atos praticados no exercício de suas atribuições constitucionais, legais ou regulamentares, [ou] no interesse público” (art. 22 da Lei 9.028/95). Ainda em nível federal, há previsão semelhante para a Advocacia do Senado Federal¹⁰. No âmbito dos estados e do DF igualmente se têm visto normas semelhantes¹¹.

Em que pese a discussão a respeito da constitucionalidade de tais normas¹², é possível vislumbrar pertinência nessa nova atribuição, visto que os agentes públicos também são instrumentos de realização dos objetivos do Estado. No entanto, para que se possa legitimar tal atribuição por parte da Advocacia Pública, não pode haver qualquer indício de ofensa ao interesse público, ainda que mínimo, sob pena de subverter a precípua missão constitucional outorgada a ela. Nessa hipótese, ante a possibilidade de colisão de interesses, poderá, no máximo, atuar a Defensoria Pública, caso o agente seja hipossuficiente ou revel no processo penal.

1.2.3 Advocacia Pública e Ministério Público

A Constituição elenca como incumbências precípua do Ministério Público “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. Dada a abrangência de

9 Ressalvam-se os casos de conflitos entre Poderes ou entre órgãos e entidades públicas, hipótese em que poderá haver atuação de advogados públicos representando interesses antagônicos, casos nos quais se poderá cogitar de conciliação, como mais adiante se referirá.

10 O Ato da Comissão Diretora do Senado Federal nº 05/08 prevê a possibilidade de a Advocacia do Senado “representar em juízo senadores, ex-senadores, diretores e ex-diretores, na defesa de atos praticados no exercício da respectiva função” (art. 1º).

11 P. ex., art. 4º, XXIV, da Lei Complementar Distrital nº 395/2001.

12 V. ADI 2.888, ajuizada pelo Conselho Federal da OAB, em face do referido art. 22 da Lei [n.] 9.028/95, sem pendente de julgamento da medida cautelar pleiteada. Nessa ação, sustenta-se que a Constituição atribuiu ao advogado público apenas a defesa de entes públicos.

tais atribuições, verifica-se que, em muitos casos, ocorre uma verdadeira interpolação delas com as das demais Procuraturas Constitucionais. Por essa razão, respeitando o escopo do presente estudo, buscar-se-á detalhar tão somente os pontos de contraste mais relevantes.

O primeiro aspecto que ressaí do texto constitucional é a privatividade do Ministério Público para a propositura de ação penal pública (art. 129, I), disposição que consagra o sistema acusatório público, promovido pelo próprio Estado (OLIVEIRA, 2008, p. 105). Entretanto, embora o Ministério Público detenha a condição de *dominus litis* da ação penal pública, não há óbice a que o advogado público atue em relação à assistência (art. 268 do CPP) ou mesmo ao ajuizamento de ação penal privada subsidiária da pública (CRFB/88, art. 5º, LIX), temas que serão mais adiante tratados.

Outra atribuição exclusiva do Ministério Público é a sua atuação como *custos legis*, sendo que a falta de sua intimação é causa de nulidade processual insanável¹³. A Jurisprudência tem, no entanto, fundada no princípio da unidade da instituição e na ausência de prejuízo, deixado de declarar a nulidade nos casos em que o próprio MP é o autor da demanda, já que ele, na qualidade de parte, já tem natural vista dos autos e possibilidade de atuação¹⁴.

Da mesma forma, o STJ já reconheceu que a intervenção do MP não é obrigatória nas demandas envolvendo o Poder Público, no caso de estar em jogo tão somente interesse patrimonial da Fazenda Pública, mormente quando a defesa já é realizada por advogados públicos¹⁵. Um dos fundamentos declinados é o de que a legitimidade do Ministério Público diz respeito à tutela do interesse público, que nem sempre se equivale com o interesse da Fazenda Pública, uma vez que este pode constituir mero interesse secundário do Estado.

No mesmo sentido, não se tem reconhecido legitimidade ao MP para o ajuizamento de demanda buscando o ressarcimento do Erário, no “interesse individual da Fazenda Pública”¹⁶. Isso porque o conceito de “patrimônio público”, segundo tem entendido o STJ, liga-se a interesses difusos da sociedade, não individualizáveis, situação que em regra não ocorre com meras pretensões ressarcitórias de determinado

13 V. art. 84 do CPC. No mesmo sentido, AgRg no REsp 565.084/DF, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, 6ª T., julgado em 24/08/2009, DJe de 14/09/2009.

14 AgRg no MS 12757/DF, Rel. Ministro Paulo Gallotti, Corte Especial, julgado em 19/12/2007, DJ de 18/02/2008, p. 20.

15 REsp 787967/SE, Rel. Ministro Luiz Fux, 1ª T., julgado em 07/08/2007, DJ 23/08/2007 p. 213.

16 AgRg no REsp 673060/RJ, Rel. Ministra Laurita Vaz, 5ª T., julgado em 25/10/2007, DJ de 19/11/2007 p. 268.

ente estatal¹⁷. Entretanto, embora a atribuição nesse campo seja da Advocacia Pública, isso não impede que, em caso de omissão ou falha, atue extraordinariamente o *Parquet*, de modo a evitar uma proteção deficiente do bem jurídico tutelado¹⁸. Com base nesse mesmo entendimento, o STF recentemente declarou a legitimidade do MP para propor ACP com vistas à anulação de termo de acordo tributário¹⁹.

Em realidade, como bem assenta MOREIRA (2004, p. 99), a divisão de atribuições feita pela Constituição de 1988 “não poderia gerar a obtusa conclusão de que o Ministério Público e a AGU estariam fadados a ocupar pólos adversos”, seja extrajudicialmente ou no âmbito judicial. De fato, não obstante hoje estejam claras as funções exclusivas do MP²⁰, da Defensoria Pública e da Advocacia Pública, resta uma ampla gama de atribuições comuns, que em muito aproxima essas Procuraturas Constitucionais na defesa dos interesses primários do Estado.

1.3 O Momento Atual do Estado Social Brasileiro

1.3.1 O Estado Social Brasileiro e a Constituição Dirigente de 1988

Retomando o conceito de Estado de Kelsen (1998), antes referido, verifica-se que ele não inclui como elemento essencial os seus fins, limitando-se à questão organicista. Em realidade, esse conceito foi formulado no contexto do final do século XIX, sendo permeado pela idéia de Estado liberal, ao qual cabia tão somente garantir a estabilidade do ordenamento jurídico e a igualdade no plano formal, atuando de forma mínima e subsidiária na sociedade. Como fruto desse período, as constituições de maneira geral limitavam-se a tratar apenas da organização do Estado, elencando em alguns casos um rol de direitos individuais dos cidadãos, direitos esses que a doutrina classifica como de 1ª dimensão²¹.

17 REsp 799841 / RS, Rel. Min. Luiz Fux, 1ª T., julgado em 18/10/2007, DJU de 08/11/2007, p. 169.

18 REsp 1119377/SP, rel. Ministro Humberto Martins, 1ª Seção, julgado em 26/08/2009, DJe 04/09/2009.

19 RE 576155/DF, rel. Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, julgado em 12.8.2010, Informativo nº 595, acórdão ainda não publicado.

20 Embora não seja objeto do presente estudo abordar a história da criação da Advocacia Pública Federal no Brasil, há que se ter em mente que, antes da Constituição de 1988, a União foi representada judicialmente pelo Ministério Público dos Estados (até a Constituição de 1967/1969) e pelo Parquet Federal (até a efetiva instalação da Advocacia-Geral da União). Essa antiga função dúplice – advogado da sociedade e advogado da União – ainda hoje deixa reminiscências, não só na denominação de “Procuradoria-Geral da República”, mas no que tange aos seus limites de atuação, como se pode ver nos casos referidos.

21 Usa-se o termo “dimensão” em substituição a “geração”, visto que este último poderia sugerir equivocadamente que uma geração de direitos substitui a outra (SARLET, 2005, p. 53).

Ocorre que as profundas desigualdades sociais presentes no início do século XX, somadas à universalização do voto, criaram as condições para a substituição do Estado liberal pelo chamado Estado social. O Estado, que antes garantia apenas a igualdade e a liberdade no plano formal, agora tem como encargo assegurar as condições “materiais mínimas para que estes direitos individuais possam ser efetivamente fruídos por todos na sociedade, inclusive pelos integrantes dos grupos mais desfavorecidos” (SARMENTO, 2007, p. 119). Aliado a esse movimento, os traumas do holocausto na Europa acentuaram a crítica ao positivismo de Kelsen, substituindo o mero culto à lei formal pela prevalência de valores, cada vez mais delineados nas constituições.

No Brasil, a necessidade de combater as desigualdades sociais decorrentes do Êxodo rural e de uma industrialização incipiente também impulsionou, a partir da Carta de 1934, uma paulatina inclusão de valores sociais nas Constituições, como fins a serem atingidos pelo Estado. O resultado disso é um alargamento do rol de funções do Estado, que passa a atuar de forma cada vez maior na economia e na regulação da sociedade. Assim, se antes a Constituição tinha por finalidade estabelecer o funcionamento do *status quo* vigente, agora ela também dispõe sobre o futuro do Estado, impondo-lhe objetivos a serem alcançados, por meio das chamadas normas programáticas.

Nesse aspecto, verifica-se que a Constituição de 1988 foi abundante em normas desse gênero, especialmente no que tange aos direitos sociais (art. 6º) e à disciplina da ordem econômica (art. 170 e ss.), razão pela qual ressalta seu aspecto dirigente (CANOTILHO, 2001). Como ressalta Eros Grau (2005, p. 173), essa realidade “lhe confere o caráter de plano global normativo, do Estado e da sociedade”.

Da mesma forma, em que pese a própria Constituição estabelecer a aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais, (art. 5º, § 1º), verifica-se a subsistência de uma dimensão diretiva também nessa seara (SARLET, 2005, p. 76). Isso porque a realização dos direitos fundamentais não é uma medida instantânea, mas um contínuo e constante processo que deve pautar toda a atividade estatal, seja no âmbito da formulação de políticas públicas, seja na realização da atividade administrativa *stricto sensu*²².

Como consequência disso, intensifica-se a atuação do Estado em praticamente todos os setores da atividade econômica nacional, fenômeno iniciado no Brasil de forma sistemática a partir de meados do século XX. A Constituição de 1988, embora consagre a livre iniciativa

²² Para Paulo Gustavo Gonet Branco (MENDES *et alii*, 2002, p. 128/129), “os direitos fundamentais devem ser considerados na interpretação e aplicação, pelo administrador público, de cláusulas gerais e de conceitos jurídicos indeterminados”.

como fundamento da atividade econômica, prevê diversas formas de intervenção do Estado na economia, seja por meio da regulação e normatização (direção e indução), seja por meio da absorção ou participação direta na atividade econômica (GRAU, 2005, p. 314).

Assim, nas palavras de Paulo Modesto (2000):

O Estado hoje manipula uma parte expressiva do produto interno bruto nacional. Fomenta e tributa, executa e delega serviços, regula a atividade econômica e cultural em dimensões nunca vistas, controla, reprime e estimula, produzindo e reproduzindo tanto a riqueza quanto a exclusão social. Numa expressão de síntese: é a organização nacional central na transferência de recursos entre os diversos grupos sociais.

Essa realidade implica na lógica consequência de que, num Estado social alargado e interventivo, o impacto da atividade administrativa é muito maior do que num Estado liberal, subsidiário e reduzido. Portanto, quanto melhor for o funcionamento do Estado, mais impacto terá sua atuação na promoção de seus valores e interesses.

Disso resulta um novo desafio: não basta assegurar a mera atuação estatal naquilo que é objeto do programa estabelecido pela Constituição. Essa atuação deve concretizar materialmente os interesses que se propõe a promover, pautando-se em suma, pelo princípio da eficiência.

1.3.2 O Princípio da Eficiência como Paradigma da Atuação Estatal

Como visto, o Estado brasileiro passou a incorporar, ao longo do Século XX, os matizes do Estado Democrático Social. Ao longo desse processo, a Administração Pública foi também sendo reformulada para atender a essas novas demandas, nas chamadas reformas administrativas.

Nesse contexto, a primeira grande reforma operada no Brasil se deu no Governo Getúlio Vargas, que, a partir de 1937, iniciou uma transição de uma Administração patrimonialista, marcada pelo clientelismo e pela pessoalidade, para um modelo “técnico-burocrático” (BRESSER PEREIRA, 2008). Esse novo modelo buscou introduzir a utilização de padrões formais de atuação, com base na legalidade e centrados nos procedimentos administrativos. Além disso, buscou-se reforçar a competência técnica no que concerne aos servidores públicos, estruturando-os em carreiras.

Posteriormente, em 1967, deu-se seguimento a esse processo, por meio do Decreto-lei nº 200/67, o qual estabeleceu novas diretrizes

para uma reforma administrativa. Embora não se tenha afastado do modelo burocrático, esse modelo foi aprimorado, tendo o diploma legal estabelecido novos princípios para a atuação administrativa: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle (art. 6º).

Mais recentemente, a partir de meados da década de 1990, iniciou-se uma nova onda de reformas do aparelho administrativo, buscando-se introduzir um modelo gerencial na Administração Pública. Aplicado primeiramente na Grã-Bretanha, em fins da década de 1980, esse novo modelo veio como uma forma de tornar mais efetivo o funcionamento do Estado Social, especialmente considerando a ampla gama de suas finalidades.

Se antes, pelo modelo burocrático, a ênfase era nos procedimentos, agora o foco é dirigido aos resultados. No entanto, isso não implicou que se “substituisse a administração por processo – apenas que se diminuísse a ênfase em processos legais detalhados” (BRESEER PEREIRA, 2008). Nesse aspecto, os procedimentos administrativos, além de atender a um mínimo formalismo, passaram a ter por foco também produzir um resultado eficiente.

Essa fase de reformas foi acompanhada de uma intensa produção legislativa, positivando na lei e na Constituição o seu desiderato. Destacam-se, como exemplo, as leis criadoras das agências reguladoras, a lei do processo administrativo (Lei nº 9.784/99), a Lei de Concessões Públicas (Lei nº 8.987/95) e, especialmente, a Emenda Constitucional nº 19/98, esta última inserindo no *caput* do art. 37 o princípio²³ da *eficiência*.

Não obstante tal inserção tenha sido relevante para deixar claros os novos paradigmas da reforma gerencial, é importante ressaltar que o princípio da eficiência já era referido em diversos artigos do texto originário da Constituição de 1988²⁴, razão pela qual já se considerava como princípio constitucional implícito, como refere Paulo Modesto (2000). No que toca ao seu conteúdo, esse autor define-o como

23 Consigne-se a crítica de Humberto Ávila (2003), para o qual a eficiência não guarda a forma normativa de princípio, mas, sim, de “postulado normativo”. Para ele, os princípios são normas finalísticas, “que impõem a promoção de um estado ideal de coisas por meio da prescrição indireta de comportamentos cujos efeitos são havidos como necessários àquela promoção”. Dessa forma, a eficiência se coadunaria muito mais com a definição de postulado, uma vez que ela não contém um fim em si mesma, mas baliza a aplicação de outros princípios e normas.

24 Vejam-se, como exemplo, as seguintes disposições: art. 74, II (eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial); art. 70, *caput* (legitimidade e economicidade), art. 144, § 7º (eficiência das atividades de segurança pública), e art. 175 (serviço adequado).

a exigência jurídica, imposta à administração pública e àqueles que lhe fazem as vezes ou simplesmente recebem recursos públicos vinculados de subvenção ou fomento, de atuação idônea, econômica e satisfatória na realização das finalidades públicas que lhe forem confiadas por lei ou por ato ou contrato de direito público.

Em realidade, a eficiência está não só ligada à otimização da concretização dos fins da Administração, mas, sobretudo, a sua efetividade. Para que se atenda ao dever de eficiência, não basta escolher os meios mais adequados, mas importa que sejam satisfatoriamente promovidos os fins atribuídos à Administração Pública (ÁVILA, 2003).

Nesse aspecto, tem-se feito uma ligação entre o princípio da eficiência com os deveres de proporcionalidade e de razoabilidade que são exigidos na atuação do Estado. Veja-se que uma determinada ação estatal só será eficiente se os meios forem proporcionais ao fim almejado, se esse fim foi atingido com uma razoável relação de custo-benefício, e se nesse procedimento não houve sacrifício de direitos incompatível com o interesse público. A eficiência passa a condensar, dessa forma, fundamentos que antes estavam contidos em outros princípios constitucionais, como moralidade, impessoalidade, legalidade e outros (GALDINO, 2005, p. 259).

No entanto, é preciso advertir que a noção de eficiência preconizada pela Constituição não se confunde com aquela corrente na esfera privada²⁵, não se podendo, a partir de uma visão meramente econômica, reduzi-la a uma mera relação de custo-benefício. A aplicação do princípio da eficiência implica, de fato, a maximização dos benefícios advindos da atividade estatal, sem perder de vista a racionalização dos meios empregados. Entretanto, nessa aferição há que se atentar não só para a economicidade, mas também para a garantia dos direitos individuais e, sobretudo, para a observância do interesse público primário.

Entretanto, isso não impede a introdução na Administração Pública de mecanismos e experiências que tenham sido exitosas no âmbito privado, desde que se façam as devidas adequações. O grande desafio é, em realidade, contemporizar os meios de buscar a eficiência com os demais princípios constitucionais e, enfim, com o sistema jurídico do Estado Social e Democrático de Direito (CHICÓSKI, 2004).

25 Por isso, tratar o cidadão como cliente do Estado não é medida que se afigura adequada, uma vez que ele, em realidade, é o titular dos bens e poder públicos, situação que não se verifica no âmbito privado (MOREIRA, 2000).

Isso porque, como a realidade mostra diariamente, a falta de eficiência pode implicar no sacrifício de direitos constitucionais reconhecidos, como saúde, segurança pública, educação, por exemplo. Não basta que o Estado forneça o tratamento de saúde adequado; impõe-se que o faça de modo a que tempestivamente seja o cidadão atendido e curado. Não basta ter uma polícia bem equipada; ela deve atuar de forma organizada e racional, a fim de coibir de forma satisfativa a ocorrência de práticas criminosas. Não basta que o aluno tenha um lugar na escola; ele deve ter condições de adquirir e desenvolver o conhecimento, de forma a que possa integrar-se na sociedade e no mercado de trabalho, estando apto a exercer a cidadania.

Em suma, o momento atual do Estado Social brasileiro impõe direcionar o foco não só para sua atuação formal, mas para os resultados que essa atuação proporciona na sociedade, diminuindo desigualdades e promovendo os interesses preconizados pela Constituição. Dito de outra forma, como bem asseverou Egon Bockmann Moreira (2000), “o princípio da eficiência dirige-se à maximização do respeito à dignidade da pessoa humana”.

2 OS NOVOS HORIZONTES NA ATUAÇÃO DA ADVOCACIA PÚBLICA

A atuação da Advocacia Pública brasileira, até fins do século passado, vinha sendo desenvolvida de forma bastante compartimentarizada, fortemente marcada por um pragmatismo derivado de uma visão restritiva de suas atribuições. Essa realidade difundiu a equivocada idéia de que ao advogado público só caberia atuar nos estritos limites das atividades ditas “típicas” de Advocacia de Estado, agindo apenas de forma provocada, fosse pelo administrador, fosse pelo Judiciário.

Ocorre que, como visto, as demandas do Estado brasileiro neste início de Século XXI não mais comportam uma atuação meramente burocrática dos agentes públicos. As constantes mudanças sociais, econômicas e tecnológicas impõem uma atuação estatal dinâmica e eficiente, de modo a que se possa dar uma resposta efetiva a seus cidadãos. Essa realidade vem gerando uma profunda mudança de paradigma na atuação da Advocacia Pública, fazendo-a assumir um papel ativo no que concerne ao desenvolvimento desse sistema a que chamamos Estado.

Embora muitos sejam os matizes desses novos horizontes, buscou-se abordar de forma objetiva os pontos mais relevantes, focando-se especialmente os novos desafios a serem enfrentados pelo advogado público.

2.1 Atuação judicial: da manifestação formal para a advocacia de resultados

A Advocacia Pública, na acepção de Advocacia de Estado que aqui se utiliza, consolidou-se no Brasil a partir de meados do século XX, especialmente nas suas últimas décadas. No âmbito dos estados federados, os diversos cargos que ultimavam a representação judicial paulatinamente foram sendo consolidados na figura do Procurador do Estado²⁶. No que concerne à União, o marco mais relevante foi a criação da Advocacia-Geral da União com a Constituição de 1988, retirando do Ministério Público Federal a atribuição de representação judicial desse ente, como antes referido.

Ocorre que, nesse processo, viram-se imensas dificuldades, geradas não só pela reduzida estrutura dos órgãos de Advocacia Pública, mas também pelo crescimento do número de demandas e o consequente aumento quantitativo de varas e órgãos judiciais. O maior desafio, nesse período, concentrava-se em atender a todos os prazos e dar conta da enorme demanda judicial que se avolumava, o que de fato não era pouca coisa.

Atualmente, ainda que eventualmente se vejam algumas dificuldades geradas pelas demandas de massa, como se deu no caso dos planos econômicos, a realidade é que o desafio de ultimar a defesa formal do Estado foi superado. A Advocacia Pública conta, de maneira geral, com uma estrutura que lhe permite atuar de maneira abrangente em todas as demandas relacionadas ao Poder Público.

No entanto, observa-se que há muito por se avançar no que tange à efetividade da atuação judicial, não só em relação à qualidade técnica das manifestações, mas especialmente em relação ao foco que se deve ter na defesa judicial do interesse público. Isso porque o velho paradigma do “ganhar-perder” já se encontra há muito superado, não sendo isso mais um critério válido para aferir a qualidade da atuação judicial.

2.1.1 A Importância dos Pedidos Subsidiários: eficiência na atuação judicial

Em verdade, há processos em que o conteúdo mais relevante da demanda não está no pedido principal, mas em eventual pedido aparentemente acessório, que pode acarretar num critério distorcido de liquidação do julgado, por exemplo. Aí, nota-se a absoluta necessidade

26 Apenas como exemplos: 1960 (Estado da Guanabara), 1979 (Rio Grande do Sul), 1986 (Lei orgânica, São Paulo).

de que a defesa do advogado público seja direcionada não só à improcedência da demanda ajuizada contra o ente público, mas também a uma minimização de eventual sucumbência, dando-se especial atenção aos pedidos subsidiários. A esse respeito, veja-se a lição de Dinamarco (2005, p. 468):

A garantia constitucional da ampla defesa abre portas ao réu para cumular defesas em ordem sucessiva, ainda que logicamente incompatíveis entre si, desde que essa incompatibilidade não chegue ao ponto extremo de caracterizar malícia, ou litigância de má-fé. Tal é o chamado princípio da eventualidade, que visa a assegurar a efetividade da defesa ampla, cujos fundamentos serão depois apreciados pelo juiz.

Assim, pensando numa situação hipotética, não bastaria concentrar a defesa na negativa dos elementos ensejadores da responsabilidade civil do Estado. Impõe-se igualmente abordar os aspectos que, na hipótese, minimizariam o *quantum debeatur* de uma eventual condenação, tais como concausas, atos do lesado, Jurisprudência atinente a casos semelhantes, dentre outros. Igualmente, quando se tratar de ação em que o ente público seja autor, a cumulação eventual de pedidos faz-se extremamente útil, evitando que, ante a improcedência do pedido principal, tenha-se que propor novas demandas para pleitear pedidos que poderiam ter sido veiculados subsidiariamente.

Ressalte-se que, não raro, o cerne da discussão judicial termina por se concentrar justamente em elementos periféricos, não só em primeira instância, mas mesmo em grau recursal. Nessa seara, constata-se que a técnica dos pedidos subsidiários também é altamente útil no âmbito recursal. Pode-se requerer a anulação da sentença, por eventual *error in procedendo*, bem como, subsidiariamente, a sua reforma, por conta de *error in judicando*. Tais medidas cabem não só para incluir expressamente na discussão as questões acessórias, mas também para lastrear recursos aos tribunais superiores, servindo também ao prequestionamento de matérias a serem lá apreciadas.

Em realidade, mais do que atender ao princípio da eventualidade – tendo em vista notadamente a eficácia preclusiva da coisa julgada (art. 474 do CPC) –, impõe-se ao advogado público centrar sua atuação também na eficiência, buscando antever e planejar em cada ato o objetivo final almejado. Deve-se, assim, pensar não só no atendimento do prazo imediato, ou no ajuizamento célere de uma demanda qualquer, mas nas consequências que esses atos judiciais poderão ter nas instâncias superiores e numa eventual fase executiva ou de liquidação de sentença.

2.1.2 Priorização da Atuação Judicial em Feitos Relevantes: maior foco no interesse público

A par disso, verifica-se absolutamente indispensável que, dentro de seu espectro de atuação judicial, a Advocacia Pública estabeleça prioridades, concentrando seus esforços nos casos que mais afetem o interesse público. Não se quer com isso dizer que a defesa dos casos menos relevantes possa ser menosprezada. O que se deve buscar é dar um tratamento diferenciado aos casos que envolvam maior relevância social para uma determinada comunidade, maior vulto econômico para o Erário ou maior impacto para o meio ambiente, dentre outros motivos igualmente relevantes.

Tal implicação é decorrência imediata do princípio da eficiência, sendo a priorização um dos instrumentos mais efetivos para o emprego racional dos limitados recursos humanos e materiais do Estado. Isso porque a falta de prioridades ocasiona, por exemplo, que uma demanda de baixo valor seja conduzida com a mesma profundidade e atenção do que uma demanda que envolva o funcionamento de um determinado hospital público que atende a uma grande comunidade. No que pertine à esfera econômica, o mesmo se daria ao tratar igualmente de uma demanda envolvendo valores milionários do Erário Público e de outra na qual se pleiteie o simples pagamento de ajuda de custo devida a servidor por motivo de remoção.

Para evitar tais distorções, tem-se visto como altamente efetiva a criação de instrumentos aptos a mapear os processos judiciais mais relevantes²⁷, atribuindo sua condução a setores especializados das Procuradorias. Nesses feitos, o que se deve buscar é a inversão da lógica de simplesmente atender a intimações, buscando acompanhar *pari passu* o trâmite processual, planejando melhor a atuação futura e tornando-o mais célere. Tal medida atende, igualmente, ao princípio da proporcionalidade, melhor direcionando os recursos humanos e materiais disponíveis aos casos que mais tenham impacto para o interesse público.

Como forma de facilitar essa priorização, impõe-se desonerar a defesa judicial dos casos em que ela não se mostre útil ou efetiva, situação que ocorre, de maneira geral, com matérias que tenham entendimento já sedimentado nos tribunais superiores. Para tanto, tem-se mostrado

27 No âmbito da AGU a questão foi disciplinada através da Portaria nº 87, de 17/02/2003, a qual estabeleceu como sujeita a acompanhamento especial a ação judicial que tenha relevância social, política, econômica etc., estabelecendo critérios objetivos para tal aferição.

cada vez mais efetivo o estabelecimento de normas internas e súmulas²⁸, dispensando a apresentação de contestação e de recursos. Sobre essa nova visão, há que se mudar na cultura de atuação da Advocacia Pública a lógica do “recorrer sempre e de tudo”. Se, por um lado, exige-se dos Juízes uma maior uniformidade nas decisões, sobretudo em relação a matérias já consolidadas, a racionalidade na interposição de recursos também é questão a ser observada pelo advogado público²⁹. No mesmo sentido, a atribuição de poderes para que o advogado público possa transigir judicialmente, dentro de determinados parâmetros, tem contribuído para a mesma finalidade.

Em suma, o que se apregoa é que a atividade judicial do advogado público seja também pautada pela eficiência (SOUZA, L., 2008), atentando-se para o conteúdo e planejamento da atuação, bem como para a seleção e priorização dos casos mais relevantes ao interesse público. Para tanto, exige-se desprendimento e coragem do advogado público, seja para concentrar mais atenção naquilo que mais tem importância, seja para abreviar sua atuação nos casos em que ela se faz dispensável.

2.2 Atividade Consultiva: o advogado público como coautor de políticas públicas

Ao lado da atuação judicial, a Constituição atribuiu à Advocacia Pública, de forma exclusiva, a função consultiva dos entes e órgãos do Estado, não podendo ela ser exercida por advogados contratados ou comissionados³⁰. A única peculiaridade, no âmbito da União, é que a atribuição consultiva e de assessoramento jurídico da Advocacia-Geral da União limitou-se ao Poder Executivo (art. 131), o que não elide a existência de advogados públicos nos demais Poderes³¹.

Nessa seara, de maneira geral, a atuação consultiva do advogado público tem sido vista como uma mera etapa do procedimento

28 V. art. 43 da LC nº 73/93 relativamente à AGU.

29 Embora a Jurisprudência considere que a interposição de recursos contra entendimento dominante não configura, por si só, litigância de má-fé (v. REsp 1.195.309-SP, Informativo STJ nº: 447, acórdão ainda não publicado), não há como negar que o advogado público também está submetido aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade na sua atuação judicial.

30 V. ADI 881 MC, Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 02/08/1993, DJ 25/04/1997, p. 15.197. No mesmo sentido, DI PIETRO (2008, pp. 34/35) assevera que “os pareceres e notas elaborados por pessoas estranhas aos quadros de membros efetivos da AGU são ilegais, por vício de competência; as decisões baseadas em tais pareceres padecem de vício de nulidade, podendo ser mantidas com base na teoria do exercício de fato”.

31 Veja-se a Advocacia do Senado Federal, por exemplo.

administrativo, sendo o seu parecer ou a sua manifestação muito mais um requisito burocrático a ser cumprido do que efetivamente um subsídio a lastrear a atuação estatal. Assim, a manifestação jurídica tem-se constituído quase sempre num *posterius*, versando sobre questões que já foram debatidas e definidas nos órgãos administrativos.

Essa visão restritiva tem alimentado na Administração o mito de que o advogado consultivo é em geral apegado a um legalismo exagerado, emperrando por vezes a execução de políticas públicas. De outra parte, não se pode negar que certos setores da Advocacia Pública consultiva cultivem a idéia de que somente eles detêm o monopólio da virtude e da moralidade pública, mitos esses que devem ser afastados (VIEIRA JÚNIOR, 2009, p. 40).

2.2.1 O Advogado Público como Orientador da Atividade do Estado

Diante disso, o grande desafio para a Advocacia Pública Consultiva é sair da condição de mera apreciadora dos atos de administradores e tornar-se um verdadeiro parceiro, não só na correta concretização das políticas públicas, mas também na sua formulação. Mais do que dizer se um determinado ato é legal ou não, o advogado público tem a missão de apontar quais as alternativas possíveis para que se chegue a um determinado fim almejado.

Tal aspecto se torna ainda mais relevante diante do conceito de política pública, referido por Maria Bucci (2006, p.39) como

o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados [...], visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Vê-se, assim, que a política pública não é apenas uma diretriz ou programa estático, mas um verdadeiro processo dinâmico, que parte da identificação dos valores constitucionais a serem promovidos, até a sua efetiva formulação e realização prática. Nesse ponto, é possível visualizar que as políticas públicas podem ter referência direta no texto constitucional, como é o caso da política de desenvolvimento urbano (art. 182), por exemplo, ou serem criadas por meio de lei, situação que se vê no caso da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81). Além disso, há políticas públicas que são criadas tão somente por atos administrativos, como é o caso das Normas Operacionais Básicas de Saúde do SUS.

De qualquer forma, o fato é que todas as políticas públicas devem ter lastro constitucional, ainda que indireto, sob pena de desviar a atuação do Estado dos objetivos ali referendados. Isso se torna mais incisivo ao se considerar o caráter dirigente da Carta de 1988, que estabeleceu um amplo espectro de diretrizes, programas e fins a serem alcançados pelo Estado. No entanto, ainda que assim o seja, resta uma ampla gama no que toca ao detalhamento das políticas públicas *in concreto*, uma vez que a Constituição deixa tal atribuição ao legislador e ao administrador público.

A respeito disso, interessante é notar que Canotilho, mais recentemente, vem temperando a noção de “constituição dirigente”, esclarecendo que as normas programáticas, embora vinculem os Poderes Públicos, não engessam a sua atuação. De fato, reforça ele o valor da pluralidade dos caminhos que podem ser trilhados para o atingimento dos objetivos previstos na Lei Maior (CANOTILHO, 2001, prefácio, p. XXX):

Alguma coisa ficou, porém, da programaticidade constitucional. Contra os que ergueram as normas programáticas a ‘linha de caminho de ferro’ neutralizadora dos caminhos plurais da implantação da cidadania, acreditamos que os textos constitucionais devem estabelecer as premissas materiais fundantes das políticas públicas num Estado e numa sociedade que se pretendem continuar a chamar de direito, democráticas e sociais.

Nesse processo, vê-se que a atuação da Advocacia Pública é fundamental, seja para reforçar o atendimento aos fins constitucionais, seja para contribuir na descoberta do meio juridicamente mais adequado para tanto. Ressalte-se, contudo, que a participação do advogado público jamais poderá suplantar a discricionariedade política e administrativa do legislador e do administrador público. A missão do advogado é, em verdade, explicitar os meios jurídicos para que essa discricionariedade possa ser concretizada de forma eficiente, atendendo-se, em última análise, o interesse público.

3.2.2 A Atividade Consultiva como Garantia de Juridicidade das Políticas Públicas

O primeiro foco de atuação, relativamente à concretização das políticas públicas, reside na elaboração de projetos de lei que busquem criá-las ou implementá-las. Para tanto, a atuação da Advocacia Pública deve ser permeada pela interdisciplinaridade, contemporizando não só os aspectos jurídicos das questões, mas também os sociais, econômicos,

ambientais e outros. Na realidade, o princípio da eficiência impõe que, da melhor forma possível, todos os aspectos envolvidos sejam considerados, de modo a se alcançar solidez e equilíbrio. Ressalte-se que não basta a um determinado programa ter uma análise aprofundada do ponto de vista econômico ou social e negligenciar a questão jurídica³².

Além disso, a atuação da Advocacia Pública na tramitação do processo legislativo é altamente relevante, seja participando de comissões temáticas nas Casas Legislativas, seja auxiliando os parlamentares na compreensão dos temas debatidos. Para tanto, conta-se especialmente com as Procuradorias e Consultorias inseridas nos próprios órgãos legislativos, as quais via de regra incluem em suas atribuições a atividade consultiva parlamentar.

Igualmente, é imperiosa a atuação da Advocacia Pública na fase pós legislativa, ou seja, na defesa da constitucionalidade das leis que implementarem políticas públicas. Por isso, é crucial dar especial atenção tanto à atuação ordinária nas ações de controle concentrado³³, quanto à participação em eventuais ações de controle difuso, na qualidade de assistente ou *amicus curiae*. Esta última medida ganha especial relevo se for considerada a atual tendência do STF de “objetivização” do recurso extraordinário (DIDIER JR., 2006), não sendo raro ver decisões vinculantes em sede de controle difuso de constitucionalidade³⁴.

De qualquer sorte, sejam as políticas públicas ultimadas por lei ou por ato administrativo, a atuação do advogado público na sua implementação é igualmente relevante. Isso porque a ele cabe uma intensa participação nos atos da Administração, tocando-lhe opinar a respeito da forma como serão elaboradas licitações, contratações, cessão de imóveis e outras matérias que estão intimamente ligadas a essa questão. Nisso, o advogado público deverá “esgotar a análise de todas as possibilidades jurídicas que cercam o plano político, a fim de tentar encontrar, pelo menos, uma opção que seja viável para o tomador de decisão” (KIRSCH, 2003).

Entretanto, caso a forma de implementação cogitada pelo administrador público seja maculada com vício insanável, ou represente prejuízo irremediável ao interesse público, a Advocacia Pública tem o dever de manifestar-se contrariamente, buscando coibir quaisquer atos que

32 Basta lembrar, por exemplo, o que ocorreu no Plano Collor. A par de seu fracasso no âmbito econômico, o prejuízo causado por conta do absurdo número de ações judiciais, movidas com foco na violação de normas jurídicas, é incomensurável.

33 CRFB/88, art. 103, § 3º, e normas semelhantes nas Constituições Estaduais.

34 Como o fez, por exemplo, no RE 197.917/SP, rel. Min. Maurício Correa, j. em 06/06/2002, Pleno e no HC 82.959/SP, rel. Min. Marco Aurélio, j. 23/02/2006.

a busquem concretizar. Observa-se, assim, uma forte função de controle preventivo da atividade administrativa, que evita *ab initio* qualquer tentativa de deturpar o objetivo das políticas públicas a serem realizadas.

Além disso, a atuação da Advocacia Pública na conformação das políticas públicas evita futuros litígios judiciais que possam comprometer a sua efetividade. Embora se tenha consolidado na Jurisprudência a idéia de que ao Judiciário não cabe intervir na formulação e execução das políticas públicas, é de se ressaltar que o STF a tem reconhecido em casos excepcionais, especialmente no caso de estarem elas referenciadas na própria Constituição³⁵.

Em suma, o que se quer destacar é que a atuação do advogado público na esfera consultiva deve ter como escopo garantir a eficiência da ação estatal, especialmente no que tange à segurança jurídica. Isso porque políticas públicas fundadas em bases sólidas de juridicidade contribuem para aumentar a confiança do cidadão no Estado, valor esse tão imprescindível para a maximização dos seus resultados.

2.3 Advocacia Pública e Processo Administrativo: eficiência e desjudicialização de controvérsias

Como já referido, as reformas do aparelho estatal brasileiro operadas na década de noventa tiveram como resultado, a par de outros diplomas legislativos, a criação da Lei nº 9.784/99, a qual teve como objetivo disciplinar o processo administrativo no âmbito federal. Conforme relata Bresser Pereira (2008), o principal objetivo da lei era dar uniformidade ao processo administrativo federal, sob a premissa de que “uma gestão eficiente não pode deixar de contar com procedimentos regulares e previsíveis, que dificultem casuísmos e a corrupção no aparelho estatal”.

Com efeito, a lei em comento foi um marco no que se refere à disciplina do processo administrativo, visto que estabeleceu um mínimo de formalismo e padronização para os processos no âmbito dos órgãos e Poderes da União, que antes adotavam procedimentos próprios e demasiadamente díspares. Não por outra razão, essa lei, aplicável apenas no âmbito da União, tem sido de maneira geral reproduzida no âmbito dos estados federados³⁶.

Além disso, e talvez aqui seja o ponto mais relevante, a Lei nº 9.784/99 preocupou-se também com a celeridade, estabelecendo prazos

35 RE 410715 AgR, Relator Min. Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 22/11/2005, DJ 03/02/2006.

36 Por exemplo, vejam-se os seguintes diplomas: Lei Estadual nº 10.177/98 (São Paulo), Lei nº 2.794/03 (Amazonas), Lei nº 5.427/09 (Rio de Janeiro).

para decidir³⁷, a par de limitar a tramitação de recursos a três instâncias administrativas (art. 57). Nesse ponto, destaque-se que a EC nº 45/04 também estabeleceu para o âmbito administrativo “a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação” (CRFB, art. 5º, LXXVIII).

Entretanto, embora no plano legislativo se tenha avançado bastante, muitos desafios ainda restam para que a eficiência seja concretizada no âmbito do processo administrativo. A esse respeito, impõe-se considerar que aqui se está tomando o termo “processo administrativo” como uma espécie do gênero “procedimento administrativo”, significando não só uma sucessão ordenada de atos e fatos jurídicos, mas um procedimento marcado pela participação de interessados em contraditório (CHICÓSKI, 2004).

Em outras palavras, pode-se dizer que o processo administrativo é a arena onde se decide a respeito de direitos subjetivos titularizados por pessoas distintas, estando um ente estatal no mínimo em um dos pólos, razão pela qual a participação da Advocacia Pública é fundamental. Isso porque, de fato, todo processo administrativo é um processo judicial em potencial, visto que a esfera administrativa não vincula³⁸ nem elide a possibilidade de apreciação judicial da mesma questão (CRFB/88, art. 5º, XXXV).

Neste ponto, é altamente relevante a atuação do advogado público no que respeita à orientação das autoridades administrativas, de modo a tornar o processo administrativo não só célere³⁹ e objetivo, mas também eficaz do ponto de vista jurídico. Não basta, nesse ponto, que a Advocacia Pública se limite a opinar tão somente nos processos que lhe sejam remetidos, mas intervir junto à forma geral como todos os processos são conduzidos. O foco, nesse aspecto, é o de contemplar um procedimento adequado com a garantia dos direitos dos administrados e do ente público, evitando que se gerem nulidades que possam posteriormente ensejar a sua invalidação pelo Judiciário.

Observe-se que, não raro, os problemas do processo administrativo só são vislumbrados pelo advogado público no momento de fazer a defesa judicial das questões, não sendo incomum que por vezes pouco

37 Veja-se o prazo de 30 dias para decidir (Art. 49) e para julgar de recurso (art. 59, § 1º).

38 O que se tem, em casos excepcionalíssimos, é a necessidade de esgotamento da via administrativa como condição da procedibilidade, como, por exemplo, no caso da justiça desportiva (art. 217, § 1º).

39 Vale aqui também o que se disse a respeito da priorização na atuação judicial, ou seja, no processo administrativo também é impositivo dar-se prioridade aos feitos mais relevantes, especialmente considerando a urgência de determinadas matérias (saúde, previdência) ou condições especiais das partes, como a idade ou deficiência física (v. art. 69-A da Lei nº 9.784/99).

se tenha a dizer, ante uma expressa nulidade. Vê-se que muitos órgãos, por vezes, conduzem o processo administrativo de forma equivocada, complicando procedimentos que deveriam ser simples, e deixando de ultimar atos indispensáveis, tais como a prévia intimação de interessados, por exemplo. Nesse caso, a decisão administrativa poderá ser no mérito acertada e até bem fundamentada, mas o processo todo estará fadado à invalidade por conta de vícios formais no procedimento.

Em verdade, o advogado público deve não só auxiliar, mas também cobrar das instâncias administrativas que realizem um processo administrativo eficiente e adequado aos seus fins (art. 2º, XVIII e IX, da Lei nº 9.784/99). Nessa senda, impõe-se exigir que as decisões sejam suficientemente fundamentadas e – especialmente – que os atos que apreciem questões fáticas sejam acompanhados das provas necessárias e validamente produzidas⁴⁰.

Contudo, não se quer aqui defender que a busca pela eficiência no processo administrativo possa justificar qualquer restrição às garantias constitucionais dos administrados, especialmente o contraditório e a ampla defesa. Pelo contrário, como bem explicita Davi Chicóski (2004),

a eficiência não só deixa de opor-se ao princípio do devido processo legal, como passa a fazer parte dele, na medida em que proporciona um melhor conhecimento dos fatos que ensejam a decisão administrativa, tornando esta melhor e, sobretudo, mais justa.

Disso ressaí o fato de que, em sendo conduzido de forma eficiente, o processo administrativo é o primeiro passo para que se evite um futuro litígio no Judiciário. Contudo, ainda que judicialmente se rediscuta a questão, certamente a existência de elementos bem elaborados na fase administrativa contribuirá em muito para a manutenção do que ali se decidiu. O processo administrativo, nesse sentido, é um instrumento de enorme valia para garantir a presunção de veracidade dos atos da Administração, primado tão castigado atualmente nas instâncias judiciais.

Destaque-se, sobre essa triste realidade, o elevado grau de judicialização a que se chegou nas questões previdenciárias envolvendo o INSS, âmbito em que o processo administrativo, em muitos casos, é completamente desconsiderado. Embora haja quem atribua tal fenômeno a um excessivo protecionismo dos segurados frente ao Estado, perpetrado por alguns magistrados, não se pode negar que

40 Veja-se, por exemplo, recente decisão do STJ, na qual foi invalidado o depoimento de testemunha em processo administrativo disciplinar, por conta de não ter sido prestado compromisso de dizer a verdade (MS 14233/DF, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, 3ª Seção, julgado em 23/06/2010, DJe 30/06/2010)

muito há que se avançar na seara do processo administrativo, de forma a, tornando-o mais eficiente, fomentar-se sua credibilidade e segurança jurídica.

Outra questão em que é primordial a atuação da Advocacia Pública diz respeito a processos administrativos envolvendo entes públicos ou órgãos, numa relação Administração-Administração. Considerada a complexidade do Estado brasileiro contemporâneo, que conta com uma infinidade de órgãos e pessoas jurídicas descentralizadas, não é incomum que ocorram conflitos entre tais unidades administrativas. Embora todos tenham como fim último o interesse público, pode haver sérias controvérsias a respeito da forma de concretizar tal interesse.

Diante disso, surge a conciliação como um novo papel do advogado público, que, com base no ordenamento jurídico vigente, poderá aprofundar as questões controvertidas e buscar uma solução consensual entre os diversos agentes públicos envolvidos. Tal medida, mais do que evitar a judicialização do funcionamento da máquina administrativa, traduz-se em eficiência da atuação estatal, visto que se resolvem as questões de forma célere e objetiva, fomentando a segurança jurídica e a continuidade do serviço público.

Observe-se, como exemplo do âmbito federal, a exitosa experiência da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, composta por advogados públicos da AGU⁴¹. Através dela, já se resolveram diversas controvérsias⁴² havidas entre autarquias federais (p. ex. INCRA e INSS) ou entre estas e a União (p. ex. DNIT x União), demonstrando a efetividade da atuação da advocacia pública no que concerne ao seu papel conciliatório.

No entanto, ainda resta muito a se desenvolver em relação à conciliação de interesses na esfera pública. De uma parte, sobeja uma tendência à judicialização na praxe dos advogados públicos, tão habituados à discussão de questões junto ao Judiciário. De outra, ainda se vê no meio administrativo o mito de que o princípio da legalidade só permite uma determinada forma de agir, impedindo a conciliação. Diante disso, só resta à Advocacia Pública trabalhar ainda mais arduamente para mudar essa cultura, promovendo a conciliação e a arbitragem como um relevante instrumento de consecução da eficiência no Estado.

41 Criada pela Portaria AGU nº 1.099, de 28 de julho de 2008, com base no art. 11 da MP nº 2.180-35/01.

42 V. relação completa das conciliações realizadas em <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/ListarAtos.aspx?TIPO_FILTRO=Internet&TIPO_ATO=482>. Acesso em: 20/09/2010.

2.4 Informatização da Atividade Judicial e Administrativa: necessária participação da Advocacia Pública

Os avanços tecnológicos na área da informática têm sido paulatinamente introduzidos na atividade estatal, sendo considerados fortes instrumentos de aumento de eficiência. De uma parte, verifica-se que eles proporcionam substancial economia de recursos humanos e materiais; de outra, há um ganho expressivo em facilidade de acesso e celeridade. No entanto, esse processo impõe grandes mudanças de paradigma, nem sempre de fácil assimilação, seja para a Administração, seja para a sociedade. Nesse contexto, impõe-se que a Advocacia Pública não se restrinja a figurar como mera expectadora, mas seja ativa participante desse fenômeno, especialmente no tocante aos processos judiciais e administrativos.

No que diz respeito ao processo judicial, verifica-se nos últimos anos uma forte tendência à utilização de meios de comunicação digital, sendo o marco mais expressivo em nível nacional a publicação da lei nº 11.419/06, a qual traçou as linhas gerais para a informatização processual. Num primeiro passo, abriu-se a possibilidade de enviar petições e documentos por meio digital, para serem posteriormente juntadas aos feitos⁴³. Mais recentemente⁴⁴, a tendência tem sido não só garantir o envio eletrônico, mas criar sistemas de processamento inteiramente eletrônico dos feitos, eliminando por inteiro o papel⁴⁵.

Tais medidas têm sido implementadas como formas de melhoria e racionalização da prestação jurisdicional, serviço público essencial a um Estado Democrático de Direito. Nesse particular, há que se consignar que os atos relativos à digitalização dos procedimentos judiciais não têm conteúdo jurisdicional, mas podem ser considerados como atos administrativos típicos, atinentes a tal serviço público. Por isso, verifica-se que a atuação do advogado público se dá de forma dupla: por um lado, ele o faz na sua atribuição de velar pela efetividade da atividade administrativa; por outro, a sua participação é impositiva por ser sua atividade essencial à Justiça, uma vez que as modificações de procedimento impactam diretamente a sua realização.

43 Implantando tal sistema, vejam-se: Resolução STJ nº 2/07 (e-PET); Resolução STF nº 34407 (e-STF); IN TST nº 30/07 (e-DOC). Consigne-se, ainda, que a possibilidade de enviar petições por meio de aparelho de fac-símile remonta à Lei nº 9.800/99.

44 Ressalvadas algumas iniciativas pioneiras, como a implantação do processo eletrônico nos Juizados Especiais Federais da 4ª Região, em 2004 (Resolução TRF4 nº. 13/04).

45 No âmbito da Justiça Federal: Resolução do TRF da 4ª Região nº 17/10 ("e-proc" para o rito ordinário e para os feitos criminais) e as Resoluções da Presidência do TRF da 1ª Região nº 600-25/09 e nº 600-26/09.

A respeito disso, vê-se que é imperiosa a participação da Advocacia Pública na elaboração e concepção dos sistemas de informática, de modo a aliar o saber técnico nessa área a parâmetros jurídicos seguros. Em outras palavras, só uma ampla participação dos sujeitos implicados na realização da Justiça poderá proporcionar a criação de sistemas simples e acessíveis, que conjuguem eficiência e garantia de direitos, sem prejuízo de rígidos mecanismos de segurança.

Além disso, é altamente relevante que tais sistemas atendam de forma adequada às peculiaridades do exercício da Advocacia Pública, de modo a não comprometer a efetividade de sua atuação. Isso porque esses sistemas são, via de regra, elaborados por técnicos da área de informática contratados ou pertencentes ao Poder Judiciário, formulando-os com foco tão somente na atividade dos juízes e da advocacia privada. Isso acarreta, por vezes, que os sistemas não se mostrem adequados para o advogado público, que não raro lida com processos de massa, necessitando, dentre outras ferramentas, de meios de acesso especiais para estagiários e servidores⁴⁶.

Outro aspecto que impacta a atuação judicial do advogado público, na seara do processo digital, é a possibilidade de utilização de novos meios de prova com base em novas tecnologias. Se antes, no processo em papel, o máximo que se podia era proceder à juntada de eventuais fitas de vídeo, ou CDs, de difícil manuseio, hoje é possível a inserção no processo de arquivos diversos que podem ser abertos com um *click*. Dessa forma, a informatização dos processos vem paulatinamente permitindo a juntada de uma infinidade de arquivos contendo fotografias digitais, gravações em áudio ou em vídeo, planilhas, apresentações, dentre outros, facilitando o esclarecimento de fatos e argumentos. Além disso, essa possibilidade permite a documentação de atos judiciais por meios digitais de áudio e vídeo, sendo mais um instrumento de economia e eficiência.

Em relação ao processo administrativo, observa-se a mesma tendência de informatização, embora igualmente incipiente. No âmbito federal, as primeiras iniciativas mais substanciais nesse sentido foram a criação do pregão eletrônico e do processo administrativo fiscal⁴⁷. Mais recentemente, alguns Tribunais trabalhistas e eleitorais têm implementado sistemas de processo

46 De modo a que se possam delegar tarefas administrativas de digitação, carregamento de documentos, cadastramentos eletrônicos, dentre outras.

47 V. Decreto nº 5.450/05 e Lei nº 11.196/05, respectivamente. Essa lei, em seu art. 113, alterou o Decreto nº 70.235/72, o qual tem status de Lei Ordinária por Delegação do Decreto-lei nº 822/69.

administrativo eletrônico⁴⁸, havendo também iniciativas semelhantes no âmbito dos estados federados⁴⁹.

Assim como no caso do processo judicial, certamente a informatização dos processos administrativos trará substanciais ganhos em relação à celeridade e à economia, visto que serão eliminados custos com papel, transporte, arquivamento físico e tantos outros. Observe-se que o tempo de tramitação dos processos administrativos em papel, não raro, é consumido na sua maior parte pelo seu trâmite físico, envolvendo expedição, recebimento ou cadastramento, por exemplo, medidas que serão suprimidas. Ademais, haverá um ganho para os administrados, no momento em que poderão atuar no processo sem precisar locomover-se aos órgãos públicos, podendo acessar os feitos de forma mais ágil e simples.

Na implementação de tais mudanças do processo administrativo, é igualmente imprescindível a participação da Advocacia Pública, de modo a que possa aferir e intervir nos sistemas que servirão de base dos novos meios eletrônicos. Nessa senda, poderão ser assentados os requisitos mínimos de segurança jurídica, de garantia de direitos e de confiabilidade do sistema. Além disso, poder-se-á eliminar dos trâmites medidas que não tenham substancial relevância jurídica, tornando-os mais céleres e menos burocratizados.

A par disso, a informatização ressalta outro papel fundamental do advogado público, no que concerne à necessidade de aparelhamento da Administração, especialmente em se tratando da aquisição de equipamentos de computação. Em que pese não fazer parte da matéria relativa ao Direito, o conhecimento mínimo de questões técnicas em relação às novas tecnologias passa a ter particular relevância na atuação do advogado público. Isso porque os contratos envolvendo informática abordarão temas como implantação de redes, servidores, *softwares*, quase sempre com valores expressivos.

Frente a essa realidade, impõe-se não só aferir se há compatibilidade entre os valores apresentados e os equipamentos a serem adquiridos, mas fundamentalmente se há proporcionalidade entre suas configurações e o uso que deles se fará. Exemplificando com situações concretas, não há sentido na aquisição de computador com sofisticado processador para ser utilizado por servidores que apenas utilizem editores de texto. Igualmente, não se afigura razoável adquirir caro servidor com capacidade para uma rede de 200 terminais se ele será

48 Por exemplo: TST (Ato nº 186, de 04/03/2008), TRT da 13ª Região (Ato nº 96, de 30/04/2009), TRT da 8ª Região (a partir de 07/01/2010), TRE/RN (a partir de 06/09/2009) e TRE/RS (a partir de 01/09/2010).

49 Vejam-se os Estados de Goiás (Lei Nº 17.039/10) e São Paulo (Lei nº 13.457/09, apenas para o processo administrativo fiscal).

utilizado em repartição que conta apenas como uma dúzia deles. Além disso, é possível que uma desarrazoada exigência técnica implique em velado direcionamento do objeto da licitação, restringindo o número de participantes e majorando os custos para o Erário⁵⁰.

Veja-se, ademais, que não são raros os casos em que empresas se valem dessa “zona gris” gerada pela complexidade técnica para fraudar licitações⁵¹, situação que deve ser arduamente combatida, como se verá no tópico a seguir.

2.5 Combate à Corrupção: o advogado público como articulador de redes de atuação em prol do cidadão e da integridade do patrimônio público

A corrupção é um mal endêmico na realidade brasileira, propiciando situações que vão desde o desvio de recursos públicos e impunidade até a violação de direitos fundamentais. Como resultado, tem-se um grave prejuízo à efetividade das políticas públicas do Estado, comprometendo seu desenvolvimento econômico e social. Embora seja um problema que assola toda a comunidade internacional, o fato é que os níveis de corrupção verificados no Brasil são preocupantes⁵², impondo-se uma atuação incisiva no seu combate⁵³.

Quanto às causas desse fenômeno, percebe-se que elas são remotas e variadas, perpassando elementos culturais e históricos, cuja análise refoge ao objetivo do presente estudo. No entanto, como ressalta Emerson Garcia (2003), é possível notar que o seu crescimento está intrinsecamente ligado à ineficiência estatal, seja na esfera legislativa, administrativa ou jurisdicional. Além disso, tem

50 O TCU já considerou desarrazoada a simples exigência de padrão determinado de placas-mãe, situação que por si só quase dobrava o custo unitário de cada equipamento (Decisão monocrática no TC-001.187/2010-4, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, 03/02/2010). Igualmente, tem considerado incabível a determinação de exclusividade da compra de *toners* da mesma marca da impressora (Decisão monocrática no TC-027.182/2009-4, rel. Min. Benjamin Zymler, 03/02/2010).

51 Apenas como exemplo, veja-se recente investigação da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça e da Polícia Federal, onde foram constatados indícios de fraude e de formação de cartel entre empresas de informática que respondiam por quase 80% das licitações do governo federal, na chamada Operação “Mainframe” (notícia de 19/03/2009, disponível em <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJC39E3B8EITEMIDD03EB002D8814C77B8DF56E7B994044FPTBRIE.htm>>. Acesso em: 27/09/2010).

52 Basta referir que o Brasil, em 2009, foi classificado em 75º lugar no *ranking* da ONG Transparência Internacional, conforme notícia publicada em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u653429.shtml>>. Acesso em: 28/09/2010.

53 O Brasil é signatário da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, ratificada pelo Decreto Legislativo nº 348/05 e promulgada pelo Decreto nº 5.687/06.

também sido considerada como uma de suas principais causas “a falta de cooperação entre os órgãos e instituições responsáveis por combatê-la” (SOUZA, A., 2010). Nesse particular, a Advocacia Pública ganha especial destaque, no momento em que, a par de sua atuação direta, sobressai seu papel de constituir um elo de ligação entre agentes e órgãos estatais, de modo a tornar mais abrangentes e articuladas as ações de fiscalização e repressão.

Isso se dá porque o combate à corrupção envolve, além da esfera criminal, as esferas cível e administrativa, aqui compreendidas as sanções por improbidade, as quais são independentes entre si, como já assente na Jurisprudência⁵⁴. Essa multiplicidade acarreta, por vezes, uma compartimentarização na atividade dos agentes públicos que atuam nessa seara, prejudicando uma ação conjunta mais estruturada. Por isso, considerando que a Advocacia Pública tem ampla gama de atuação em todos esses planos, poderá ela contribuir para melhor integrá-los.

De fato, só haverá eficiência no combate à corrupção se atuarem conjuntamente Advocacia Pública, Ministério Público, Defensoria Pública, órgãos policiais, órgãos de controle e Poderes Públicos, especialmente através de órgãos especializados⁵⁵. Ressalte-se, a esse respeito, que não basta uma repressão penal eficiente; é também necessário que se tomem medidas efetivas de ressarcimento ao Erário e de aplicação de sanções administrativas. Da mesma forma, teria pouca efetividade a mera aplicação de pena administrativa, deixando impune o agente na esfera criminal.

2.5.1 Atuação da Advocacia Pública na Esfera Criminal

Embora, como visto, o titular da ação penal pública seja o Ministério Público⁵⁶, é altamente relevante a atuação da Advocacia Pública na esfera criminal. Isso porque é comum que os entes públicos tenham outros interesses jurídicos na demanda, além da punição criminal (p. ex. ressarcimento e demissão de servidor), o que lhes outorga legitimidade para integrar a lide como assistentes da acusação, como defende Eugenio Pacelli de Oliveira (2008, p. 388). Some-se a isso

54 Apenas como exemplo, v. MS 8.780/DF, Rel. Ministro Gilson Dipp, 3ª Seção, julgado em 08/10/2003, DJ 28/10/2003 p. 188.

55 Veja-se, no âmbito federal, o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, órgão colegiado e consultivo vinculado à Controladoria-Geral da União, criado pelo Decreto nº 4.923/03.

56 A ação penal é em regra pública e incondicionada nos casos de crimes contra a Administração ou praticados contra o patrimônio e interesse de entes federativos (art. 24, § 2º, do CPP).

o fato de que em certos casos a própria lei determina expressamente tal assistência⁵⁷.

Ademais, a atuação da Advocacia Pública ao lado do MP pode até mesmo suprir eventual omissão no oferecimento de denúncia, ante a possibilidade de ajuizamento de ação penal privada subsidiária da pública⁵⁸. Além disso, tem peculiar importância a atuação no que concerne ao requerimento e concretização de medidas assecuratórias, tão cruciais para garantir a efetividade do ressarcimento ao Erário. Verifica-se, quanto a isso, que o ente estatal apresentado pelo advogado público tem plena legitimidade para requerer medidas como o arresto de bens e a hipoteca legal, na qualidade de ofendido⁵⁹. Sobre este ponto, cabe fazer uma releitura do art. 142 do CPP, o qual dispõe que caberá ao MP requerer tais medidas “se houver interesse da Fazenda Pública”. Ora, como visto, a atribuição ordinária de zelar pelo interesse patrimonial dos entes estatais, no plano judicial, é da Advocacia Pública, não se podendo entender que a norma referida lhe subtraia tal prerrogativa. Em realidade, deve-se entender que o MP também poderá requerer tais medidas, sem prejuízo da atuação do advogado público nessa seara.

2.5.2 Apuração e Repressão de Ilícitos na Esfera Civil-Administrativa

Na esfera civil-administrativa, abre-se igualmente um grande leque na atuação do advogado público, podendo ser ajuizadas ações civis públicas para o ressarcimento do erário e para a aplicação das sanções previstas na Lei 8.429/92⁶⁰. Um desdobramento dessa tendência tem sido a criação, em diversos órgãos de Advocacia Pública, de setores especializados em atuação pró-ativa⁶¹.

Aqui, tem também grande importância uma atuação eficiente no que concerne às medidas cautelares de indisponibilidade de bens, de modo a garantir a efetividade de uma futura condenação, especialmente se considerado o tempo de duração dos processos e a possibilidade

57 Nos crimes contra o Sistema Financeiro Nacional, há previsão legal de assistência da CVM ou do BACEN (Lei nº 7.492/86, art. 26, parágrafo único).

58 Art. 29 do CPP e art. 5º, LIX, da CRFB/88.

59 V. arts. 134 e 137 do CPP. Endossando esse entendimento, v. REsp 846.025/RS, Rel. Ministro Felix Fischer, 5ª T., julgado em 30/05/2008, DJe 04/08/2008.

60 Art. 17 dessa Lei, combinado com o art. 5º da Lei nº 7.347/85.

61 No âmbito da AGU, foi criado o Departamento de Patrimônio Público e Probidade Administrativa (Ato Regimental nº 7/07), o qual tem coordenado uma rede de atuação em nível nacional, com expressivos resultados.

de dilapidação dolosa de patrimônio dos responsáveis. Para tanto, a Jurisprudência tem considerado que não há necessidade de demonstração inequívoca de tal dilapidação, sendo o *periculum in mora* presumido, desde que se demonstrem fortes indícios de responsabilidade na prática de ato de improbidade⁶², entendimento também aplicável ao processo penal⁶³. Igualmente, as medidas cautelares podem ser propostas antes mesmo do recebimento da ação de improbidade – ou na fase do inquérito policial, no caso da ação criminal⁶⁴ –, o que aumenta as suas chances de sucesso.

Além disso, ainda que as demandas em questão não sejam ajuizadas originariamente pela Advocacia Pública, é plenamente viável a sua participação, ante a possibilidade de litisconsórcio ulterior no pólo ativo da lide (art. 17, § 3º, da Lei nº 8.429/92). Isso ganha especial relevância no momento em que a Jurisprudência tem reconhecido que a legitimidade para pleitear medidas meramente ressarcitórias do Erário é do ente lesado, não sendo do Ministério Público, como já referido antes. Assim, caso ajuizada ação de improbidade, em não havendo a participação do ente público lesado na demanda, poderá ser prejudicado eventual pedido de ressarcimento ao erário, comprometendo-lhe a efetividade.

A par disso, tem-se que o advogado público pode, na fase pré-processual, requisitar informações e até mesmo proceder a diligências de cunho investigativo. Observe-se que, na esfera penal, o STF tem reconhecido que o Ministério Público pode realizar atividades investigativas, fundado na teoria dos “poderes implícitos”⁶⁵. Por isso, *mutatis mutandis*, se à Advocacia Pública é atribuída não só a defesa judicial de entes públicos, mas a proposição de ações de cunho pró-ativo, nada obsta a que, com base nessa mesma teoria, possa ela ultimar atos instrutórios com foco em sua atuação cível e administrativa.

Assim, poderão ser instaurados inquéritos civis, procedimentos de coleta de informações ou instrumentos congêneres, de modo a reunir subsídios e preparar uma futura instrução processual. Da mesma forma, poderá ser realizada a produção direta de provas que se fizerem oportunas, vedados para tanto os meios que forem ilícitos ou pertinentes apenas ao processo penal⁶⁶. Pode-se, por exemplo, colher o depoimento

62 REsp 1115452-MA, Relator Ministro Herman Benjamin, julgado em 06/04/2010, 2ª T., Dje 20/04/2010.

63 TRF4, AC nº: 200470000152488/PR, 7ª Turma, Rel. Des. Federal Néfi Cordeiro, publ. em 16/06/2006.

64 STJ – REsp 882400/RJ, Rel. Ministra Maria Thereza de Assis Moura, 6ª T., julgado em 22/11/2007, DJ 10/12/2007 p. 460.

65 V. RE 468523, Relatora Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, julgado em 01/12/2009, DJe-030 18/02/2010, publ. em 19/02/2010.

66 Não haveria, por exemplo, a possibilidade de requerer judicialmente medidas como quebra de sigilo telefônico e bancário (v. Lei nº 9.296/96 e LC nº 105).

de pessoas, produzir fotos, vídeos ou gravações em áudio (respeitando-se as limitações constitucionais), inspecionar pessoalmente determinados lugares e mesmo obter informações públicas da internet.

Em suma, o que se defende é que a efetividade da atuação da Advocacia Pública e dos demais responsáveis pelo combate à corrupção se dê de forma integrada, ressaltando-se a importância do intercâmbio de informações entre eles. Para tanto, impõe-se fomentar uma cultura de troca de elementos probatórios, cópias de inquéritos, processos administrativos, autos judiciais, provas. Assim, da mesma forma como o advogado público pode se valer de eventual prova emprestada de processos criminais, a lhe ser encaminhada pelo Ministério Público ou pela Polícia, poderá ele igualmente remeter a esses órgãos elementos que sirvam para instruir inquéritos policiais ou ações penais. No mesmo sentido, é imprescindível estabelecer uma ligação com os órgãos de controle de atividades financeiras⁶⁷, Tribunais de Contas, órgãos responsáveis pela arrecadação de tributos, órgãos registrares, órgãos militares, dentre outros, os quais têm plenas condições de fornecer subsídios de alta qualidade para a atuação judicial e administrativa do advogado público.

Mais do que isso, é crucial que haja também cooperação e intercâmbio entre os próprios órgãos de Advocacia do Estado, aqui incluindo todas as esferas federativas. Nesse particular, não raro se vêem várias execuções fiscais propostas contra um mesmo sujeito passivo, por entes das três esferas federativas. Por certo, o intercâmbio de informações a respeito de pesquisas patrimoniais, dados do devedor, fraudes à execução poderia tornar mais efetiva e econômica a cobrança realizada⁶⁸. Ademais, é preciso reforçar essas medidas também no âmbito interno dos órgãos de Advocacia Pública, evitando que, de um lado, esteja-se movendo execução contra um determinado particular e, de outro, esse mesmo particular, em outra demanda, receba integralmente valores por meio de precatório, sem qualquer compensação⁶⁹.

2.5.3 Prerrogativas Funcionais do Advogado Público?

Como se vê, há muitos pontos de convergência entre as atividades da Advocacia Pública e do Ministério Público, especialmente em se

67 Como exemplo, no âmbito federal, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF (art. 14 da Lei nº 9.613/98).

68 V. a previsão de cooperação federativa nessa área prevista no art. 199 do CTN.

69 A efetividade da nova norma do art. 100, § 9º, da CRFB/88 (incluída pela EC nº 62/09), dependerá especialmente da integração dos membros da Advocacia Pública.

tratando de combate à corrupção, como visto. No entanto, a Constituição não estendeu expressamente ao advogado público as mesmas garantias de autonomia funcional e administrativa, vitaliciedade e inamovibilidade. Tal distinção, em se tratando da tutela do interesse público, não tem razão de ser, visto que tais prerrogativas são altamente relevantes para garantir uma atuação incisiva e independente de ingerências políticas. Isso se torna mais evidente quando se considera que, embora a Advocacia Pública via de regra esteja inserida administrativamente no Poder Executivo, por vezes há necessidade de atuar contra agentes públicos integrantes desse próprio Poder ou insurgir-se ante eventuais atos administrativos ilegais por eles praticados.

Em realidade, como acentua Moreira Neto (1992, p. 93), a atuação do advogado público deve ser pautada única e exclusivamente por sua consciência e orientação científica, não se podendo admitir a sujeição das Procuraturas Constitucionais a qualquer outro Poder do Estado. Some-se a isso o fato de que “se essenciais são todas as funções previstas na Constituição como tal, por óbvio, devem contar com as mesmas garantias” (CARPES, 2007, p. 31).

Pode-se dizer, no entanto, que, em sendo advogado, conta o membro da Advocacia Pública com as prerrogativas inerentes a tal condição, sendo que o vínculo funcional com a Administração não lhe “retira a isenção técnica nem reduz a independência profissional inerentes à advocacia” (Lei nº 8.906/94, art. 18). Entretanto, se essa prerrogativa não é acompanhada de garantias, especialmente a inamovibilidade e a independência funcional e administrativa, não parece que ela tenha condições de valer efetivamente.

Ocorre que, infelizmente, o STF tem considerado que a Advocacia Pública encontra-se subordinada hierarquicamente ao Chefe do Poder Executivo, tendo julgado inconstitucionais as disposições de algumas Constituições Estaduais que buscaram atribuir garantias a Procuradores do Estado⁷⁰. Isso não significa, contudo, que não se deva seguir a luta pela implementação de tais garantias, tanto no âmbito legal⁷¹ quanto no constitucional⁷², visto que elas são essenciais à efetividade da atuação do advogado público e ao próprio desenvolvimento do Estado. Mais do

70 V. ADI 291, Relator Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 07/04/2010, DJe-168 (09/09/2010), publicada em (10/09/2010) e ADI 1246-MC, Relator Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, julgado em 06/09/1995, DJ 06/10/1995, p. 33.127.

71 Tal questão tem sido objeto de debates em relação ao anteprojeto da nova lei orgânica da Advocacia-Geral da União, especialmente no que toca às prerrogativas funcionais e de foro especial.

72 Ver a esse respeito, a PEC nº 452/2009, a qual prevê a inclusão no texto constitucional de prerrogativas semelhantes às do Ministério Público.

que isso, impõe-se reafirmar dia-a-dia o verdadeiro papel da Advocacia Pública, com coragem e firmeza, mostrando que outra leitura da Constituição é possível.

3 CONCLUSÃO

As demandas do Estado social brasileiro, neste início de Século XXI, impõem-lhe intensificar a eficiência nas suas ações, de modo a que se realizem em concreto as finalidades previstas na Constituição. Tal eficiência, mais do que ligada a uma mera equação econômica de custo-benefício, deve estar pautada sobretudo pela promoção da dignidade da pessoa humana, a qual está intimamente ligada à efetividade das políticas públicas estatais.

Nesse contexto, abrem-se novos horizontes para a atuação da Advocacia Pública, cabendo-lhe desempenhar um papel ativo e fundamental para o desenvolvimento do Estado. Embora muitos sejam os matizes dessa mudança, buscou-se destacar aqueles que se mostram mais relevantes, podendo-se consolidar as seguintes conclusões:

1. A atuação judicial do advogado público deve ser pautada pela efetividade do processo, com foco nos seus resultados. Para tanto, mostram-se como valiosos meios a utilização de pedidos subsidiários e uma atuação prioritária nos feitos que mais impactam os direitos da sociedade e do Estado.
2. A Advocacia Pública deve assumir seu papel de coautora de políticas públicas, atuando desde a elaboração até a sua implementação concreta. Nessa seara, a atividade consultiva deve ter uma postura orientadora, garantindo a juridicidade da atividade estatal.
3. No que toca ao processo administrativo, relevante instrumento de desjudicialização de controvérsias, a Advocacia Pública deve orientar e exigir das autoridades administrativas um procedimento pautado pela simplicidade e pela garantia dos direitos do cidadão e do Estado. A par disso, tem ela fundamental papel na conciliação entre entes e órgãos da Administração.
4. A informatização da atividade judicial e administrativa não pode prescindir da participação da Advocacia Pública, que

deve zelar pela implementação de sistemas eficientes, seguros e adequados a sua atuação.

5. O combate à corrupção deve-se dar de forma coordenada e abrangente, tendo a Advocacia Pública papel fundamental na formação de redes de atuação dos agentes que atuam nessa seara. Além disso, é altamente relevante sua atividade na esfera criminal e na defesa pró-ativa do interesse público, incluindo-se a realização de atos investigativos, dentro dos limites expostos. Não obstante não conte com garantias funcionais expressas para tal múnus, o advogado público deve seguir lutando com coragem e firmeza no desempenho de seu papel constitucional.

REFERÊNCIAS

- ÁVILA, Humberto. *Moralidade, Razoabilidade e Eficiência na Atividade Administrativa*, Belo Horizonte, n. 1, ano 1, 2003. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=12511>>. Acesso em: 9/08/2010.
- AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. 23. ed. Porto Alegre: Globo, 1984.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Decisões referidas e notícias. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em: 30/09/2010.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisões referidas disponíveis em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 30/09/2010.
- BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Decisões referidas. Disponível em: <<http://www.trf4.jus.br>>. Acesso em: 30/09/2010.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. Biblioteca Digital *Revista Brasileira de Direito Público - RBDP*, Belo Horizonte, ano 6, n. 23, out./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=56087>>. Acesso em: 9 agosto 2010.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *O Conceito de Política Pública em Direito, in Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico*, São Paulo: Saraiva, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 2001.

CARPES, Marcus Ronald. Advocacia da União e Estado de Justiça. Debates em Direito Público. *Revista de Direito dos Advogados da União*, Brasília: ANAUNI, nº 6, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CHICÓSKI, Davi. O Princípio da Eficiência e o Procedimento Administrativo. *Biblioteca Digital Revista de Direito Administrativo e Constitucional* - RDAC, Belo Horizonte, ano 4, n. 18, out. 2004. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/30493>>. Acesso em: 07/09/2010.

COMPARATO, Fábio Konder. A função do advogado na administração da justiça. *Revista dos Tribunais*, nº 694, ago./ 1993.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parecer sobre a exclusividade das atribuições da carreira de Advogado da União. Debates em Direito Público – *Revista de Direito dos Advogados da União*, nº 7, Brasília, 2008.

DIDIER JR., Fredie. Transformações do recurso extraordinário. In FUX, Luiz et alii. *Processo e Constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil*. 5. ed. Malheiros: São Paulo, 2005.

GALDINO, Flávio. *Introdução à Teoria dos Custos dos Direitos*: Direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GARCIA, Emerson. A corrupção. Uma visão jurídico-sociológica. *Biblioteca Digital Fórum Administrativo* - Direito Público - FA, Belo Horizonte, ano 3, n. 30, ago. 2003. Disponível em:<<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=3820>>. Acesso em: 28/09/2010.

GRAU, Eros. *A Ordem Econômica da Constituição de 1988*. 10. ed. Malheiros, 2005.

KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KIRSCH, César do Vale. *Advocacia-Geral da União e Poder Executivo Federal: parceria indispensável para o sucesso das políticas públicas*. 2003. Disponível em: <http://www.unafe.org.br/centro_estudos/p_artigos_juridicos.asp?categoriaId=32>. Acesso em: 24/09/2010.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo; COELHO, Inocêncio. *Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais*. Brasília: IDP, 2002.

MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 5, n. 48, dez. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=343>>. Acesso em: 07/09/2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Advocacia Pública e o Princípio da Eficiência*. Belo Horizonte, n. 4, ano 1 out./1999. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=51775>>. Acesso em: 9/08/2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. As funções essenciais à justiça e as procuraturas constitucionais. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 29, n. 116, out./dez. 1992.

MOREIRA, Egon Bockmann. A Lei de Improbidade, o Ministério Público e a Advocacia Pública (Considerações acerca da “Defesa Pública” nas Ações de Improbidade). *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, nº 7, out./dez. 2004.

MOREIRA, Egon Bockmann. *O Princípio da Eficiência e a Lei 9.784/99*. *Revista da Procuradoria Geral do INSS*, v. 7, nº 3, out-dez/2000

OLIVEIRA, Eugenio Pacelli de. *Curso de Processo Penal*. 9. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SARMENTO, Daniel. Ubiquidade constitucional: os dois lados da moeda. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel (coord.). *A Constitucionalização do Direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

SESTA, Mário Bernardo. Advocacia de Estado: posição institucional. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, nº 117, 1993.

SILVA, Ovídio Baptista da. *Curso de Processo Civil*. 7. ed. v. I, Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SOUZA, André Luís Rodrigues de. *A cooperação entre as instituições e órgãos de controle interno e externo do poder público na efetividade do combate à corrupção*. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=82323&id_site=1400>. Acesso em: 18/08/2010.

SOUZA, Luciane Moessa de. O papel da advocacia pública no Estado Democrático de Direito: da necessidade de sua contribuição para o acesso à justiça e o desenvolvimento institucional. *A & C: revista de direito administrativo e constitucional*, Belo Horizonte, v. 8, n. 34, out./dez. 2008. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/28018>>. Acesso em: 26 mar. 2010.

VIEIRA JÚNIOR, Ronaldo Jorge. A Advocacia Pública Consultiva Federal e a Sustentabilidade Jurídico-constitucional das Políticas Públicas: Dimensões, Obstáculos e Oportunidades na Atuação da Advocacia-Geral da União. *Revista da Advocacia-Geral da União*, nº 19, ano VIII, p. 9, jan./mar. 2009.