

# **A IMPORTÂNCIA DAS PROCURADORIAS COMO ÓRGÃOS DE ASSESSORAMENTO JURÍDICO DO ESTADO E A NECESSIDADE DE SUA AUTONOMIA.**

Gustavo Calmon Holliday\*

Sumário: 1. Introdução; 2. As limitações constitucionais e a representação judicial e consultoria jurídica dos Entes Federados; 3. Da necessidade de aprimoramento; 4. A importância das Procuradorias e a sua função; 5. A Autonomia como solução; 6. Conclusão.

## **1 INTRODUÇÃO**

Com o desenvolvimento tecnológico e a globalização, o mundo passou a conviver com uma acelerada transformação, em especial os países em desenvolvimento. A Constituição, sendo a própria estrutura jurídica de um país, deve acompanhar essas transformações sem vilipendiar as garantias e os direitos fundamentais já conquistados e, ao mesmo tempo, propiciar o aperfeiçoamento das instituições para que cumpram os seus objetivos, buscando sempre o bem-estar da coletividade.

A Constituição brasileira, em particular, vem sofrendo diversas modificações, entre as quais destacamos a reforma administrativa introduzida pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.

Todavia, a Constituição Federal ainda merece alguns reparos, principalmente com relação à autonomia das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal.

## **2 AS LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS, A REPRESENTAÇÃO JUDICIAL E CONSULTORIA JURÍDICA DOS ENTES FEDERADOS.**

Com a proclamação da República, e inspirado na Constituição norte-americana de 1787, o Brasil, por meio da Constituição Federal de 1891, adotou a forma federativa de Estado. A federação consiste na união de coletividades regionais autônomas que são chamados de Estados federados, Estados-membros ou apenas Estados. Esses entes possuem autonomia político-administrativa com relação à União, e organizam-se pelas Constituições e leis que adotarem.

---

\*Procurador do Estado do Espírito Santo.

Apesar de possuírem autonomia, os Entes Federados devem, obrigatoriamente, observar os Princípios e as Normas Gerais previstos na Constituição Federal.

Constata-se, dessa forma, que o poder constituinte dos Estados é limitado pela Carta Magna, onde estão previstas proibições explícitas e, também, as disposições que determinam a observância de Princípios que deverão ser adotados na sua organização constitucional e normativa. É o que a doutrina denomina de poder constituinte derivado-decorrente.

O Supremo Tribunal Federal, na ADIN 216/PB, tendo como Relator o Min. Celso de Mello, dispôs:

“Se é certo que a nova Carta Política contempla um elenco menos abrangente de princípios constitucionais sensíveis, a denotar, com isso, a expansão de poderes jurídicos na esfera das coletividades autônomas locais, o mesmo não se pode afirmar quanto aos princípios federais extensíveis e aos princípios constitucionais estabelecidos, os quais, embora disseminados pelo texto constitucional, posto que não é tópica a sua localização, configuram acervo expressivo de limitações dessa autonomia local, cuja identificação – até mesmo pelos efeitos restritivos que deles decorrem – impõe-se realizar.”

Relativamente às determinações compulsórias, destacamos a **previsão de a representação judicial e a assessoria jurídica dos Estados e do Distrito Federal serem realizadas pelos Procuradores dos Estados, conforme disposto no artigo 132 da CF.**

As Procuradorias dos Estados são instituições vinculadas ao Poder Executivo as quais têm a relevante atribuição constitucional de promover a consultoria e a representação judicial dos Estados-membros e do Distrito Federal, conforme prevê o mencionado artigo 132 da CF, nos seguintes termos: *Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.*

Em linguagem de fácil compreensão, pode-se afirmar que as Procuradorias Gerais dos Estados e do Distrito Federal são como grandes escritórios de advocacia, responsáveis pelo assessoramento jurídico do Estado, com atuação nas esferas administrativa e judicial.

Diante dessa imposição, qualquer disposição que preveja a representação judicial e a assessoria jurídica dos Estados e seus Órgãos por quem não tenha sido investido no cargo de Procurador do Estado, aprovado em concurso público de provas e títulos, será inconstitucional.

O STF já se manifestou sobre a questão na ADIN 881, quando o Relator, Min. CELSO DE MELLO, fundamentando seu voto, afirmou: “*O conteúdo normativo do art. 132 da Constituição da República revela os limites materiais em cujo âmbito processar-se-á a atuação funcional dos integrantes da Procuradoria-Geral*

*do Estado e do Distrito Federal. Nele contém-se norma que, revestida de eficácia vinculante e cogente para as unidades federadas locais, não permite conferir a terceiros — senão aos próprios Procuradores do Estado e do Distrito Federal, selecionados em concurso público de provas e títulos — o exercício intransferível e indisponível das funções de representação estatal e de consultoria jurídica do Poder Executivo. (...) A exclusividade dessa função de consultoria remanesce, agora, na esfera institucional da Advocacia Pública, exercida, no plano dos Estados-membros, por suas respectivas Procuradorias-Gerais e pelos membros que as compõem.*

*Essa prerrogativa institucional, que é de ordem pública, encontra assento na própria Constituição Federal. Não pode, por isso mesmo, comportar exceções e nem sofrer derrogações que o texto constitucional sequer autorizou ou previu”.*

O Min. NÉRI DA SILVEIRA se expressou da seguinte forma: “Penso que o art. 132 da Constituição quis, relativamente à Advocacia de Estado, no âmbito dos Estados-membros e do Distrito Federal, conferir às Procuradorias não só a representatividade judicial, mas, também, o exame da legalidade dos atos, e o fez com a preocupação de atribuir essa função a servidores concursados e detentores do predicamento da efetividade. O grande objetivo foi o exame da legalidade dos atos do Governo, da Administração Estadual, a ser feito por um órgão cujos ocupantes, concursados, detenham as garantias funcionais. Isso conduz à independência funcional, para o bom controle da legalidade interna, da orientação da administração quanto a seus atos, em ordem a que esses não se pratiquem tão-só de acordo com a vontade do administrador, mas também conforme a lei.

*Não quis a Constituição que o exame da legalidade dos atos da Administração Estadual se fizesse por servidores não efetivos. Daí o sentido de conferir aos Procuradores dos Estados – que devem se compor em carreira a ser todos concursados – não só a defesa judicial, a representação judicial do Estado, mas também a consultoria, a assistência jurídica. De tal maneira, um Procurador pode afirmar que um ato de Secretário, do Governador não está correspondendo à lei, sem nenhum temor de poder vir a ser exonerado, como admissível suceder se ocupasse um cargo em comissão”.*

Não obstante a clareza do art. 132 da CF quanto à obrigatoriedade do exercício das funções de representação estatal e de consultoria jurídica pelos Procuradores de Estado, entendemos que essa exigência não foi suficiente o bastante para assegurar a necessária independência desses órgãos na defesa do interesse público.

### **3 DA NECESSIDADE DE APRIMORAMENTO**

Como já afirmado anteriormente, as constituições necessitam ser modificadas, seja para acompanhar as transformações sociais, seja na busca do aperfeiçoamento das instituições, e deverão ser realizadas por intermédio do Poder Constituinte Derivado Reformador, por meio das emendas constitucionais.

Conforme acentuou Fábio Konder Comparato; *“Sem dúvida, a ordem constitucional de um Estado deve ser instituída para durar e sobrepujar aos entrecosmos políticos e econômicos que compõem a tessitura da vida em sociedade. Mas, naturalmente, isso não significa que Constituição de um país subdesenvolvido, no limiar do século XXI, possa visar à perenidade.”*

A Constituição Federal vigente foi promulgada em 05 de outubro de 1988 e até a presente data houve mais de cinquenta emendas constitucionais, o que confirma a mutabilidade do direito.

De acordo com José Afonso da Silva, na Obra Curso de Direito Constitucional, a ***Constituição tem por objeto estabelecer a estrutura do Estado, a organização de seus órgãos, o modo de aquisição do poder e a forma de seu exercício, limites de sua atuação, assegurar os direitos e garantia dos indivíduos, fixar o regime político e disciplinar os fins sócio-econômicos do Estado, bem como os fundamentos dos direitos econômicos, sociais e culturais.***

Nesse contexto, e no âmbito da Organização Administrativa dos Estados-Membros e do Distrito Federal, deduz-se que as Procuradorias necessitam de atenção especial, haja vista as relevantes atribuições que lhes são confiadas.

#### **4 A IMPORTÂNCIA DAS PROCURADORIAS E SUA FUNÇÃO**

De certa forma, os Procuradores de Estado são advogados de todos os cidadãos, uma vez que têm como objetivo-fim A DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO.

Nesse sentido concluiu José Roberto de Moraes, no artigo AS PRERROGATIVAS E O INTERESSE DA FAZENDA PÚBLICA: *“No momento em que a Fazenda pública é condenada, sofre um revés, contesta uma ação ou recorre de uma decisão, o que se estará protegendo, em última análise, é o erário. É exatamente essa massa de recurso que foi arrecadada e que evidentemente supera, aí sim, o interesse particular. Na realidade, a autoridade pública é mera administradora.”*

Diante dessa premissa, ou seja, de que os procuradores defendem o patrimônio da coletividade, inclusive promovendo a cobrança dos créditos da Fazenda Pública, não se pode conceber que o “Escritório de Advocacia dos cidadãos” **tenha um contingente insuficiente e que os seus profissionais sejam mal-remunerados, pois, inevitavelmente, o prejuízo será do próprio erário, que arcará com as conseqüências deletérias de tal situação.**

É óbvio que, com um número insuficiente de procuradores, a qualidade técnica do trabalho desenvolvido é comprometida, refletindo-se diretamente na reputação pessoal desses profissionais, cujo trabalho não pode ser realizado com a dedicação devida e tampouco poderão desculpar-se futuramente sob a alegação de excesso de serviço.

É preciso adotar mecanismos, em nível constitucional, que impossibilitem que os administradores venham a desvirtuar as finalidades desses órgãos públicos.

Conforme ensinamento de Hely Lopes Meirelles, **“toda atividade do administrador público deve ser orientada para o bem comum da coletividade. Se dele o administrador se afasta ou desvia, trai o mandato de que está investido, porque a comunidade não institui a Administração senão como meio de atingir o bem-estar social. Ilícito e imoral será todo ato administrativo que não for praticado no interesse da coletividade.”**

Todavia, e lamentavelmente, na prática a realidade é muito diferente. Em alguns Estados, o quadro é deficiente, a remuneração é baixa e a estrutura é inadequada. Possivelmente, e queremos crer nisso, essa situação advém da **inexperiência administrativa. A QUE PODERIA INTERESSAR UMA ASSESSORIA JURÍDICA DEFICIENTE?**

Mesmo sendo orgulhosos por desempenhar atividade de especial relevância, a baixa remuneração, a deficiência na estrutura administrativa e o alto volume de processos a que os procuradores de todas as Unidades Federadas normalmente são submetidos, têm acarretado a indesejada evasão para outras carreiras jurídicas, menos instáveis e melhor remuneradas.

Tradicionalmente, os Procuradores de Estado são profissionais respeitados no meio jurídico e, obrigatoriamente, devem ser aprovados em concursos públicos de provas e títulos altamente concorridos. Juristas de expressão nacional como Sérgio Ferraz, Diogo Figueiredo Moreira Neto, Carlos Ary Sundfeld, Michel Temer, Maria Sylvia Di Pietro, Carmem Lúcia Antunes Rocha e Luís Roberto Barroso, dentre outros, são Procuradores de Estado.

## 5 A AUTONOMIA COMO SOLUÇÃO

Para se evitar os desvios de finalidade e o conseqüente enfraquecimento das instituições, é preciso promover as modificações necessárias na Constituição, de maneira que o administrador fique impossibilitado de alterar toda uma estrutura para atender interesses menores.

Conforme ressaltou Seabra Fagundes, **“O que importa principalmente em uma Constituição não é se resume ela em texto breve. O que se deve aspirar é que ela atenda, no seu bojo, às várias relações ou situações que, segundo as condições político-sociais do país, mereçam ser disciplinadas com exatidão e de modo a perdurarem no tempo, para que os poderes do Estado não as possam desconhecer, ferir ou deturpar.”**

Em 1998, por meio da Emenda nº 19/98, a Constituição Federal teve o título da Seção II, do Capítulo IV, do Título IV, alterado para ADVOCACIA PÚBLICA, em substituição a Advocacia-Geral da União, elevando-se as Procuradorias ao *status* constitucional.

Maurício Antonio Ribeiro Lopes, na obra “Comentários à reforma administrativa, Editora RT, escreveu: *“A Emenda Constitucional nº 19/98 determinou a correção da rubrica relativa a Seção II do Capítulo IV do Título IV da Constituição Federal, substituindo a expressão Advocacia-Geral da União por Advocacia Pública. Tal modificação elegeu definitivamente as Procuradorias Gerais dos Estados,*

*inclusive, em órgãos de nível constitucional, no que procedeu com acerto em vista do papel de especial relevância que desempenham aqueles profissionais.”*

Dando continuidade à necessidade de evolução e aprimoramento das relações jurídicas e das instituições, está tramitando no Congresso Nacional uma nova PEC-Proposta de Emenda Constitucional que dá às Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal autonomia funcional e administrativa.

Essa proposta inclui o §2º no art. 132 da CF, que está redigido da seguinte forma: *Às Procuradorias Estaduais e do Distrito Federal são asseguradas autonomia funcional e administrativa, e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99. §2º.*

Trata-se de um avanço sem precedentes. Finalmente, as Procuradorias passariam a gerir seus próprios recursos, podendo realizar, por conta própria, os concursos públicos, o provimento dos vagos, promoção, assim como o re-aparelhamento de suas instalações.

## 6 CONCLUSÃO

Somente com a almejada independência as Procuradorias ficariam livres das vicissitudes ideológicas dos administradores que se sucedem de quatro em quatro anos, podendo, enfim, reestruturar esses Órgãos de forma a cumprirem plenamente sua atribuição constitucional que é, em última análise, a preservação do interesse e do patrimônio públicos.

## BIBLIOGRAFIA

*BARROSO, Luís Roberto. O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas: Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira. 5ª edição. Rio de Janeiro: Renovar: 2001.*

*COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação Histórica dos Direitos Humanos. 2ª edição. São Paulo: Editora Saraiva: 2001.*

*LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. Comentários à Reforma Administrativa. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais: 1998.*

*MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 26ª edição, São Paulo: Editora Malheiros: 2001.*

*SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 12ª edição. São Paulo: Malheiros: 1996.*

*SUNDFELD, Fundamentos de Direito Público. 2ª edição. São Paulo: Malheiros: 1996.*

*TORRES, Ricardo Lobo (organizador). Teoria dos Direitos Fundamentais. 2ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.*