

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.