



Advocacia pública municipal é fundamental para aplicação da Justiça

Em breve a advocacia pública municipal figurará na Constituição Federal, precisamente no artigo 132, ao lado das carreiras de advogado público da União e dos estados. A omissão injustificada do constituinte originário está em vias de ser sanada no Projeto de Emenda Constitucional — PEC 17/2012 que tramita no Senado Federal, uma vez já aprovada a PEC 153/03 em dois turnos na Câmara dos Deputados com quase unanimidade de votos.

O dispositivo ganhará a seguinte redação:

"Artigo 132. Os procuradores dos estados, municípios e Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após 3 (três) anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias."

Em verdade, os procuradores, *desde sempre*, sejam eles representantes da União, estados, DF ou municípios, mantêm, guardadas as peculiaridades do ente público a que se vinculam, as mesmas atribuições, que emanam tanto da CF quanto da legislação infraconstitucional, a exemplo do Estatuto da OAB.

Decorre daí que, embora ainda não conste expressamente no texto constitucional, a advocacia pública municipal está, inquestionavelmente, compreendida no artigo 132 da CF, de modo que o tratamento a lhe ser deferido deve ser o mesmo dado às carreiras já previstas naquele dispositivo.

De tal panorama resulta que o advento da Emenda Constitucional apenas declarará, *ex tunc*, o *status* do advogado público municipal, que desde a promulgação da CF de 88 integra as carreiras públicas típicas de Estado, dentre aquelas previstas na Seção II, do capítulo IV – Das Funções Essenciais à Justiça.

Nessa esteira, a simples vigência da emenda não será por si suficiente aos reclamos da instituição, pois a grande transformação capaz de alçar as Procuradorias Municipais em nível de eficiência com as Procuradorias de maior expressão deste país passa, necessariamente, pela sua organização, como carreira típica de Estado, assegurados seus direitos e prerrogativas, bem como pela assimilação dos seus integrantes, quanto aos valores contidos no conceito de advogado público.

Sabemos que é em âmbito local que se dá efetiva e diretamente a implementação de políticas públicas. Daí o destaque e importância da advocacia pública municipal, pois cabe a ela viabilizar mediante prévio crivo de legalidade a concretude de tais medidas políticas.



Não podemos olvidar, outrossim, que a atuação do advogado público não está limitada à representação do município em juízo. O papel da Procuradoria Municipal é fundamentalmente preventivo, pois também é dela a missão constitucional de controle de legalidade mediante a atividade consultivo-preventiva, como órgão de balizamento e orientação jurídica para todos os órgãos da administração pública, constitucionalmente vinculada aos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência.

Destacamos aqui a relevância do trabalho preventivo sobre o contencioso, pois a razão de existir do primeiro está em justamente evitar a ocorrência do segundo, que é demasiado oneroso aos cofres públicos.

Com efeito, quando o constituinte previu dentre as atribuições da advocacia pública a consultoria, não o fez com outro objetivo que não o de assegurar que a atividade administrativa se realize em estrita legalidade e, por conseqüência, evite litígios.

Deste raciocínio decorre a inarredável conclusão de que as questões jurídicas que acabam judicializadas configuram verdadeiros sinistros dentro do universo infindo das relações jurídicas, e, nesses termos, a judicialização não pode ser assimilada com indiferença pela administração, ou como decorrência necessária e inevitável da atividade administrativa em seus diversos segmentos.

Logo, se não é possível evitar todo e qualquer litígio, tampouco que deságuem no Judiciário — *hipótese em que estará a Administração aparelhada de agentes qualificados para a defesa judicial* — o papel do advogado público, sobretudo daqueles com poder de direção, é trabalhar constante e preventivamente para minimizar referidos sinistros.

Nesse sentido vale destacar:

“A defesa judicial de políticas públicas legítimas é missão fundamental da advocacia pública, ligada intimamente à própria ideia de democracia. (...) Muito brevemente, é possível sintetizar três características que fazem da advocacia pública uma função de Estado absolutamente única, peculiar e singular. Em primeiro lugar, a possibilidade e a perspectiva de atuação prévia. Em segundo lugar, a possibilidade e a perspectiva de atuação sistêmica. E, em terceiro lugar, a possibilidade e a perspectiva de atuação proativa do advogado público.” (Artigo “A Advocacia Pública e o Estado Democrático de Direito”, de autoria de Gustavo Binenbojm, publicado em 31/10/2010, na Biblioteca Digital Revista Brasileira de Direito Público — RBDP).

Assim, a concretização do verdadeiro papel do advogado público exige conscientização e mudança de postura, que só advirão quando os seus integrantes se atinarem precisamente para o alcance das atribuições confiadas a eles pelo legislador constituinte.



É preciso atentar-se, sobretudo, para não incidir no equívoco de enxergar a advocacia pública como advocacia privada, em que, sabido, prevalece a tutela dos interesses privados.

O desconhecimento das nuances entre uma e outra resulta na ideia de que defender o interesse da administração equivale a litigar judicial ou extrajudicialmente às últimas instâncias, valendo-se do proveito obtido com a demora no desfecho da lide.

Imagina-se que essa postura encontra respaldo no princípio da indisponibilidade da coisa pública. Paradoxalmente, assim agindo, voltam as costas para os princípios da moralidade, da eficiência, da economicidade, da supremacia do interesse público, dentre outros.

Como bem se lê das linhas de Hely Lopes Meirelles:

“O ato do administrador público deve conformar-se com a moralidade e a finalidade administrativas para dar plena legitimidade à sua atuação. Administração legítima só é aquela que se reveste de legalidade e probidade administrativas, no sentido de que tanto atende às exigências da lei como se conforma com os preceitos da instituição pública.

Cumprir simplesmente a lei na frieza de seu texto não é o mesmo que atendê-la na sua letra e no seu espírito. A administração, por isso, deve ser orientada pelos princípios do Direito e da Moral, para que ao legal se ajunte o honesto e o conveniente aos interesses sociais. Desses princípios é que o Direito Público extraiu e sistematizou a teoria da moralidade administrativa. (Direito Administrativo Brasileiro- 33ª Edição – p.88)”

Nessa esteira, o advogado público, também em juízo, não pode se despir dos primados norteadores da atividade pública para se transmutar num executor acrítico de procedimentos judiciais, cuja pertinência não ultrapassa a tese. De modo que, se a procrastinação de um processo favorece, lamentavelmente, a uma das partes, fazendo com que esse resultado configure o objetivo da atuação de muitos advogados privados, o mesmo não se pode esperar do advogado público, pois o ato que pratica no processo deve também guardar consonância com aqueles princípios, e eventual proveito obtido com o retardamento desarrazoado do processo não está afinado com o interesse público, pois que no seu rastro se verificará disseminados o perecimento indevido do direito de outrem, a incredulidade nas instituições públicas e a instabilidade social.

É certo, também, que o advogado público não deve figurar como um entrave gratuito à efetivação das políticas públicas. Ao contrário, deve se ocupar em viabilizá-las, orientando o administrador sobre que caminho a trilhar sem ofender a lei ou aos princípios. Concomitantemente, não pode haver confusão por parte de quem representa o município e zela pelo interesse público, do que é legítimo interesse da administração promovido por ato de governo, do que são as medidas governamentais travestidas de legitimidade, mas destituídas de qualquer preocupação com o interesse da coletividade.

Nas palavras da Ministra Carmen Lúcia Rocha:



“O advogado público tem vínculo jurídico específico e compromisso peculiar com o interesse público posto no sistema jurídico, o qual há de ser legalmente concretizado pelo governante e pelo administrador público. Tal interesse não sucumbe nem se altera a cada quatro anos aos sabores e humores de alguns administradores ou de grupos que, eventualmente, detenham maiorias parlamentares e administrativas, por isso mesmo é que o advogado não pode ficar sujeito a interesses subjetivos e passageiros dos governantes”.

Com isto quer-se dizer que, dentro da carreira, a gestão dos advogados públicos há de ser exercida de forma a zelar pelas garantias iminentes ao regular exercício do cargo, assegurando aos seus membros liberdade de convicção e resguardando-os de ingerências governamentais, muitas vezes configuradoras de abuso de poder e desvio de finalidade.

Somente com a almejada independência e organização em carreira a Procuradoria do Município ficará ideologicamente livre para cumprir plenamente sua atribuição constitucional que é, em última análise, a preservação do interesse público.

Uma cidade democrática pressupõe uma advocacia pública cuja estrutura e direitos sejam compatíveis com as suas atribuições e com a dimensão das suas responsabilidades.

Por esta razão, um quadro composto por procuradores municipais efetivos, organizados em carreira, especializados para as funções a que prestaram concurso, tendo asseguradas as garantias institucionais e pessoais de independência técnica e autonomia, faz toda a diferença para uma eficiente defesa do erário, para o combate à corrupção e aos equívocos na gestão pública.

Por isso, a aprovação da Emenda à Lei Orgânica do Município e do Projeto de Lei Complementar da Procuradoria-Geral do Município de Santo André, atualmente em trâmite no Poder Executivo, é fundamental e urgente, pois tem a importante missão de organizar a carreira jurídica dos procuradores do município, assegurando-lhes os direitos e prerrogativas, sem os quais não é possível a atuação independente e autônoma para o exercício eficiente do assessoramento e representação do município.

Uma advocacia pública forte é fundamental para a concretização da Justiça e para uma cidade que se propõe propiciar políticas públicas amparadas na legalidade, por meio de gestores públicos juridicamente bem orientados, o que, em última análise é essencial para a efetivação dos ditames constitucionais e do próprio Estado Democrático de Direito.

Date Created

01/07/2012