

INTRODUÇÃO

Compreender a Advocacia Pública no que tange a sua estrutura orgânica não é tarefa simples. A maioria da doutrina sobre o tema é absolutamente parcial, defendendo a conquista de diversos direitos e sua configuração como, de fato, uma função essencial à justiça. Por mais virtuosa que seja essa pretensão, a carência de doutrina e artigos acadêmicos quanto aos aspectos orgânicos da advocacia pública dificultam a análise do tema e, quiçá, a própria qualidade do debate para fins de uma nova configuração da instituição num Estado Democrático de Direito.

Esse trabalho pretende, portanto, analisar quais são os aspectos estruturais dessa função essencial à justiça. Dividido em duas partes, na primeira serão abordados os traços gerais da advocacia pública, elaborando-se um breve histórico sobre a instituição, com estudo de direito comparado, cuja origem está diretamente associada à do Ministério Público. Também será analisada sua natureza jurídica e posição institucional, que não prescinde do exame da classificação dos órgãos administrativos e dos agentes públicos, aspectos importantes para o estudo da pretensão de autonomia da advocacia pública. O ponto seguinte, ainda na parte geral, trata da definição de qual o interesse defendido pela Advocacia Pública. A maioria da doutrina sobre o tema aborda a dicotomia interesse de Estado e interesse de Governo, mas, como se verá, na estrutura política brasileira, por exemplo, de cumulação das chefias de Estado e de Governo na mesma pessoa, essa separação não é estanque, e ambos acabam se confundindo. Parece mais adequado e elucidativo identificar o interesse defendido através do exame do âmbito de atuação da advocacia pública como agente controlador da legalidade e juridicidade dos atos políticos.

Na segunda parte, estudar-se-ão os aspectos pontuais da Advocacia Pública no ordenamento jurídico brasileiro, como o pleito de autonomia em relação ao Poder Executivo e o recebimento de honorários advocatícios, prerrogativas para promoverem os direitos fundamentais, sob pena de terem sua atividade desempenhada pelo Judiciário.

1. ADVOCACIA PÚBLICA – NOÇÕES GERAIS

A. Breve Histórico e Natureza Jurídica

No que tange ao marco histórico dos advogados públicos, umbilicalmente associado ao do Ministério Público, a data predominantemente aceita pelos historiadores luso-brasileiros é o final do século XIII. Nessa época, a Monarquia portuguesa instituiu a figura do “Procurador del Rey”, que detinha as seguintes atribuições: defesa dos interesses do rei quando demandado, que era a competência mais relevante daqueles agentes reais e, num segundo momento, perseguição criminal em caso de crime que comportasse pena pecuniária em favor do erário.¹

Como se vê, o marco histórico aludido leva em consideração um formato muito próximo à atual configuração da advocacia pública e do Ministério Público. Existem, todavia, outras formas de manifestação de Advocacia Pública em momentos bem anteriores da História: o causídico que exercia a defesa das cidades na civilização helênica, o “defensor da lei” de Atenas e, na Roma antiga, o Procurador Caesaris, advogado do Imperador encarregado da área fiscal. Nesse Estado absolutista, o poder soberano é ilimitado, não se submete à ordem jurídica, sendo juridicamente irresponsável. Já no Estado de direito, o ordenamento é imposto pelo Estado que também a ele se submete, juntamente com os indivíduos. Assim, se responsável e demandável juridicamente, o Estado precisa contar com a defesa técnica de juristas.

No Direito brasileiro, a Advocacia de Estado nasceu identicamente ao Direito português, ou seja, ligada ao Ministério Público². Em nível federal, da Constituição do Império à Constituição de

¹ SESTA, Mário Bernardo. Consulta: Dia do Procurador do Estado. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul*. Edição Especial: Cadernos de Direito Público. v. 2, 2005, p. 223-238.

² Conforme leciona José Afonso da Silva, há uma nota interessante na evolução da Advocacia Pública no Brasil. No Império, a instituição exercia preponderantemente as funções de Ministério Público –que prevaleciam de maneira marcante sobre a função de defesa judicial dos interesses da Fazenda. Na República Federativa, todavia, essa realidade muda radicalmente. Há uma descentralização das funções do Ministério Público, de maneira que o Ministério Público Federal tornou-se fundamentalmente um órgão de defesa dos interesses da União em juízo. As funções típicas de Ministério Público foram se tornando marginais, notadamente quando a Constituição de 1937 extinguiu a Justiça Federal. Veja-se que os membros da instituição chamaram-se Procuradores da República, eloquente consectário da atribuição principal que desempenhavam, acumulando o que é hoje função do MP e da advocacia pública. ² É por essa razão que no Brasil a ideia de advocacia pública *lato sensu* tradicionalmente engloba as funções de acusação penal pública, fiscalização dos interesses públicos indisponíveis, assistência judiciária aos necessitados e representação judicial, assessoramento e consultoria jurídica às entidades estatais. Júnior, Cláudio Grade. *Advocacia Pública: estudo classificatório de direito comparado*, In. *Advocacia de Estado:*

1969, esse modelo prevaleceu, vindo a ser reformado apenas com a atual Carta, que seccionou as duas instituições. Em nível estadual, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, em seu art. 66, a e b, já previa a chamada “Consultoria Geral do Estado”, com as funções de defesa do Estado em juízo e de assistência judiciária aos órgãos da administração estadual e aos Municípios.³

No que tange a sua natureza jurídica, é classificada como instituição por considerável parte da doutrina, equivalendo a um sistema organizado de funções e competências jurídico-constitucionais de caráter relevante para a sociedade⁴. De qualquer sorte, se adotada a classificação dos órgãos administrativos, convém esclarecer que, como os órgãos públicos são centros especializados de competência, ou feixes de atribuições e responsabilidades estabelecidos dentro da própria estrutura administrativa estatal, não se constituem como simples órgãos subalternos de execução de políticas públicas. De acordo com a tradicional classificação da doutrina, os órgãos, quanto à posição estatal, assim podem ser classificados: órgãos Independentes, que são os originários da Constituição e representativos dos três Poderes do Estado, sem qualquer subordinação hierárquica ou funcional, citando-se como exemplo a Presidência da República, os Tribunais e o Congresso Nacional; órgãos Autônomos, os que se localizam na cúpula da Administração, subordinados diretamente à chefia dos órgãos independentes e gozando de autonomia administrativa, financeira e técnica, como as Secretarias, os Ministérios, o Tribunal de Contas e o Ministério Público; os órgãos superiores, que são órgãos de direção, controle e comando, mas sujeitos à subordinação e controle hierárquico, sendo exemplos as Superintendências e os Gabinetes; por fim, os órgãos subalternos, que são os órgãos de execução, subordinados

Questões Institucionais para a Construção de um Estado de Justiça; Estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli; Coordenadores: Jefferson Carús Guedes e Luciane Moessa de Souza. Ed Fórum. 2009 Belo Horizonte p. 60-85

³ A Constituição de 1970 repetiu o dispositivo em seu art.87 e a EC n. 10 de 11/12/1979 alterou a denominação do órgão para Procuradoria Geral do Estado. SESTA, Mario Bernardo. *Advocacia de Estado: Posição Institucional*. *Rev. de Inf. Legislativa*, nº 117, jan./mar. 1993. Brasília, p. 3.

⁴ Segundo Cláudio Cairo Gonçalves: Como decorrência do tratamento constitucional conferido à Advocacia Geral da União, a partir da aplicação do princípio da simetria e das disposições constitucionais estaduais, as Procuradorias Gerais dos Estados, em que pese se apresentarem como órgãos administrativos, se constituem em instituições permanentes e essenciais à Justiça, de grande relevância para a eficácia da função administrativa que exercem (função de Estado), em razão de desenvolverem a precípua e exclusiva atividade de representação judicial e consultoria jurídica a todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal e Estadual, possuindo natureza constitucional de instituição jurídica. Ademais, para aqueles que entendem aplicar-se às Procuradorias Gerais dos Estados a teoria dos órgãos administrativos, convém esclarecer que, como os órgãos públicos são centros especializados de competência, ou feixes de atribuições e responsabilidades estabelecidos dentro da própria estrutura administrativa estatal, elas não se constituem como simples órgãos subalternos de execução de políticas públicas. GONÇALVES, Cláudio Cairo, in *Qual autonomia para as procuradorias-gerais dos estados?: contributo para o fortalecimento do seu papel institucional e constitucional*. *Fórum Administrativo: Direito Público*, Belo Horizonte, v. 13, n. 146, p.9-10, abr. 2013.

hierarquicamente aos órgãos superiores, como os Departamentos de Almojarifado ou de Recursos Humanos.⁵

Nessa classificação, então, a advocacia pública seria um órgão autônomo. Há, ainda, a classificação portuguesa em órgãos soberanos. Segundo Canotilho, doutrinador português, estes são órgãos cujo *status* e competências são imediata e fundamentalmente “constituídos” pela constituição; que dispõem de um poder de auto-organização interna; que não estão subordinados a quaisquer outros órgãos e que estabelecem relações de interdependência e controle em relação a outros órgãos igualmente ordenados pela constituição.⁶ Vê-se, através dessa classificação, que a autonomia não está associada diretamente à ausência de subordinação. Os exemplos citados como órgãos autônomos pressupõem, exatamente, a subordinação à chefia, e nisso que se distinguem dos órgãos independentes. Há uma subordinação hierárquica, mas não uma ausência de autonomia, pois, do contrário, seriam órgãos independentes. É a independência que está diretamente associada à ausência de subordinação, e não a autonomia.

Quanto a seus agentes, são classificados como agentes institucionais, ao lado dos agentes administrativos, vez que não seria razoável classificar como agentes políticos os que não são eleitos. Os Agentes Políticos são titulares de funções estruturais na organização do país, com fundamento constitucional, formadores da vontade superior do Estado, ligados a este por vínculo predominantemente político e não profissional.⁷

B. INTERESSE DEFENDIDO

A grande maioria da doutrina entende que a advocacia pública defende interesse de Estado, e não de Governo. Essa questão exige, para sua compreensão, a conceituação de interesse de Estado e interesse de Governo, a análise da relação existente entre Governo e Administração e a determinação de seus limites.

Cezar Saldanha distingue Estado de Governo da seguinte forma: os objetivos do Estado seriam nada mais do que as condições genéricas de bem comum, como ordem, liberdade, justiça, segurança e progresso. São permanentes, abstratos e suprapartidários, cuja contrariedade é definida como subversão e dificulta a democracia. Já o Governo defende objetivos meios, que aproveitam

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Atlas, 2006, 19ª edição.

⁶ CANOTILHO, J.J. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 2ª edição. Coimbra: Livraria Almedina, 1998, p. 507.

⁷SESTA, Mario Bernardo. *Advocacia de Estado: Posição Institucional*. *Rev. de Inf. Legislativa*, nº 117, jan./mar. 1993. Brasília, p. 11.

em graus diferentes os membros da comunidade, cujo descumprimento gera oposição, tais como construção de estrada e política salarial.⁸ Estado também pode ser definido pela sua etimológica relação com a ideia de estabilidade.⁹ Numa leitura rápida dessas definições, percebe-se que não são interesses, a princípio, antagônicos. Na realidade, há uma especialização de interesses, acarretada pela sua separação teórica, ou seja, interesses de Estado já seriam determinados pela Constituição e os de governo seriam a defesa dos meios que os concretizassem.

Estabelecida essa premissa, importante compreender-se qual a relação entre Governo e Administração. Cezar Saldanha, ao analisar função governamental e função administrativa, estabelece uma relação entre ambas de não absoluta subordinação.¹⁰ Afirma o autor, que propõe a configuração da Administração como quinto poder político, que essa serve ao legislador, ao Judiciário, e principalmente, ao “Governo do dia”. Todavia, também serve ao interesse público mais elevado, que vai transcender o de seus agentes, que se orientam, também, pelos demais poderes políticos. A função administrativa possui forma própria, caracterizada por elementos definidores, como permanência, profissionalidade, tecnicidade, imparcialidade e ausência de partidos. Foi para atender à natureza da função administrativa que o direito constitucional do século XX eleva a Administração Pública a um poder político com campo próprio de autonomia e independência, para assim poder realizar melhor o interesse público.¹¹ A esse ramo administrativo caberia, portanto, a gerência prática dos interesses públicos.

O autor cita Ruy Cirne Lima, no sentido de que, em direito público, a palavra administração representa a atividade de que não é senhor absoluto. Característica marcante seria, portanto, sua

⁸ Cezar Saldanha. *A crise da democracia no Brasil*. Editora Forense, Rio de Janeiro, 1988, p. 45-46.

⁹ CICO, Cláudio de; GONZAGA, Alvaro de Azevedo. *Teoria Geral do Estado e Ciência Política*. São Paulo: Revista dos Tribunais, , 2011, p. 46.

¹⁰ SALDANHA, Cezar Souza Junior. *O Tribunal Constitucional como Poder*. Memórias Jurídicas Editora. São Paulo, 2002. Fls. 88-90.

¹¹ O autor prossegue, citando Conselheiro Ribas: Ao Governo, como poder governamental ou político, compete indicar a direção, inspirar o pensamento geral e imprimir nos serviços públicos um impulso contrário ou diverso daquele que o governo lhe quer dar; não pode ter um pensamento, uma vontade que não sejam o pensamento e a vontade do governo, enquanto este se limita às suas funções de iniciativa, de apreciação e de direção geral. Aqui, porém, deve parar a subordinação e começar a sua independência. Quando a Administração tratar de organizar os serviços públicos, não deve postergar as vantagens dele em atenção às predileções ou antipatias políticas; (...) quando se acha em presença dos cidadãos, dos seus direitos e obrigações, deve, como verdadeira magistratura, fazer respeitar esses direitos e cumprir essas obrigações, colocando a sua retidão e imparcialidade acima de todas as considerações da política. Descrever em cada uma destas duas entidades em um círculo dentro do qual se possa mover larga, harmoniosa e independentemente, nada há mais difícil do que isso. Não falta até quem sustente os sistemas opostos e extremos, da completa absorção da administração pela política, ou da inteira anulação desta na presença daquela(...). O sistema da absoluta subordinação da Administração à política, entre outros males, traz o de tornar necessária a completa inversão no País oficial, todas as vezes que a mudança de pensamento se faz sentir nas altas regiões do Poder.”. ¹¹ SALDANHA, Cezar Souza Junior. *O Tribunal Constitucional como Poder*. Memórias Jurídicas Editora. São Paulo, 2002, p. 88-89.

vinculação não a uma vontade livremente determinada, mas a um fim alheio à pessoa e aos interesses individuais do agente ou do órgão que o executa.¹² Quando do não cumprimento de determinações governamentais que, em tese, violariam o interesse público, a Advocacia Pública estaria defendendo o interesse de Estado, e não de Governo, posição essa defendida pela maioria da doutrina que analisa o tema.

Essa noção de ausência de subordinação da Administração Pública frente ao governo não é nova. A Constituição de Weimar, de 1919, de forma pioneira, elevou a Administração a poder político, pretendendo garantir, na Carta, a sua independência. Cezar Saldanha desenha a Administração Pública como quinto poder político em um cenário de Estado Social: a função administrativa é exercida sob o comando nominal do chefe de Estado, mas formalmente independente desse e do governo. Fundamenta a necessidade de autonomia da Administração aos estudos de Weber, no sentido que a burocracia, a máquina administrativa, é que vai assegurar a ordem jurídica objetiva, imparcial e impessoal, colocando-a fora do alcance dos que exercem o poder. Se possui a função de execução do direito e das políticas públicas, necessita ser independente.¹³ Essa autonomia seria indispensável, inclusive, para o próprio fortalecimento da democracia, uma vez que o controle de legalidade acaba sendo realizado pelo Judiciário.

Acontece que a referida teoria faz sentido num sistema de governo parlamentarista, com completa separação entre Chefia de Estado e Chefia de Governo. Nesse contexto, portanto, a advocacia pública defenderia os interesses do chefe de Estado, não influenciado, obviamente, por questões políticas. No Brasil, por exemplo, em que o Chefe de Estado cumula a função de Governo, é atividade complexa separar o direito da política. Naquele cenário, o Estado é ente soberano, o governo é vontade e decisão política e a administração pública é a máquina administrativa que cumpre com legalidade, impessoalidade, eficiência, moralidade e publicidade o programa de governo. Se é dessa forma, o governo faz escolhas baseadas na discricionariedade e é a administração que impessoaliza sua execução. No Brasil, em que a administração não é um poder e o Chefe de Estado cumula-se com o Chefe de Governo, é inevitável o conflito de interesses. Não se olvide que a legitimidade dos atos de Governo está assentada na sua escolha através do voto popular alcançada pelo exercício dos direitos políticos. Nesse sentido, Cezar Saldanha define a democracia como o meio pelo qual o cidadão participa do fundamento e do funcionamento do poder: como

¹² CIRNE LIMA, Ruy, *Princípios de Direito Administrativo*. Porto Alegre, Sulina, 1965, p. 20-21, in Saldanha, SALDANHA, Cezar Souza Junior. *O Tribunal Constitucional como Poder*. Memórias Jurídicas Editora. São Paulo, 2002. Fls. 88-90

¹³ SALDANHA, Cezar de Souza Junior, . *O Tribunal Constitucional como Poder*. Memórias Jurídicas Editora. São Paulo, 2002. Fls. , p. 95-96.

fundamento, em sua sujeição ao Estado de Direito e aos Poderes constituídos, e no funcionamento, pelo exercício do poder político, que torna legítimos os atos e as escolhas dos Governantes; sob esse ponto de vista, não seriam questionáveis pela advocacia pública.¹⁴

Por outro lado, defende-se que esses atos são questionáveis, referindo a doutrina sobre a importância da Advocacia Pública enquanto advocacia de Estado na verificação do nexo de causalidade entre as medidas de política pública e uma situação desfavorável ao cidadão, apresentando elementos para a identificação dos pressupostos para a atuação do Estado, seja na modalidade direta, seja na indireta.¹⁵

Acontece que é muito subjetiva a definição do limite de discricionariedade da atuação política, que, ultrapassado, não deve ser defendido pela Advocacia Pública; por isso, a questão torna-se tão complexa. Na dicotomia entre interesse de Estado e interesse de Governo, diante do sistema político brasileiro, é difícil a identificação de cada um; eles se confundem. O Presidente da República cumula ambas as funções. Ressalte-se que a atuação da advocacia pública na representação do interesse do Estado é mais fácil de se observar quanto à Advocacia Geral da União, quando representa, por exemplo, o Brasil em causas internacionais; no âmbito estadual, todavia, não o é, pois o Governador não executa praticamente esse tipo de representação, tendo a Procuradoria de Estado atuação mais ativa na representação de assuntos de chefia de Governo.

Evidente que as questões mais complexas são aquelas em que presente maior margem de discricionariedade, quando se torna mais difícil realizar o controle de legalidade. A teoria da moldura de Kelsen contribui para identificar o limite de discricionariedade e o possível controle de legalidade pela advocacia pública. Segundo Kelsen, a cognição sobre o sentido da norma resulta na obtenção de uma moldura dentro da qual existem várias possibilidades de definição do ato. A questão pode ser sintetizada na seguinte passagem:

O Direito a aplicar forma, em todas estas hipóteses, uma moldura dentro da qual existem várias possibilidades de aplicação, pelo que é conforme ao Direito todo ato que se mantenha dentro deste quadro ou moldura, que preencha esta moldura em qualquer sentido possível¹⁶.

¹⁴ Crise da Democracia, *A crise da democracia no Brasil*. Editora Forense, Rio de Janeiro, 1988, p. 45-46.

¹⁵ CAMARGO, Ricardo. *Advocacia Pública- Mito e Realidade*. São Paulo: Memória Jurídica Editora, 2005, p.68.

¹⁶ Kelsen, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução João Baptista Machado. 8ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009, p. 390.

O Procurador do Estado do Rio Grande do Sul Tiago Cury, ao analisar a aplicação da Teoria Pura do Direito aplicada ao controle de legalidade realizado pela advocacia pública, assim refere¹⁷:

Do ponto de vista da Teoria Pura do Direito, portanto, há de se considerar que a interpretação do Direito a aplicar não conduz a uma única solução possível. A identificação das várias soluções possíveis seria um ato de cognição; a eleição de uma dessas possibilidades, um ato de vontade. À ciência do Direito caberia identificar as arestas que formam a moldura dentro da qual estão presentes as várias possibilidades de aplicação do Direito. Todas as possibilidades de aplicação que se encontrarem dentro da moldura seriam, do ponto de vista do direito positivo, válidas (todas teriam, do ponto de vista da ciência do direito, “igual valor”). A escolha de uma dentre as várias possibilidades não seria tarefa da ciência jurídica. Seria um ato de vontade, a cargo da política do Direito.

O governo, então, pode fazer escolhas dentro da referida moldura, sendo que seu limite de juridicidade, que é determinante para sua defesa ou não, é definido pela advocacia pública, realizando o diálogo entre direito e política; é o controle de legalidade e juridicidade¹⁸. Assim, não existiria incompatibilidade entre as funções de controle de juridicidade da administração pública e representação judicial do estado, desde que a primeira seja exercida com a adequada independência, e a segunda não seja proposta como ‘defesa incondicional de todo e qualquer ato administrativo’. Trata-se, ao fim e ao cabo, da dupla dimensão inerente à função essencial desempenhada pela advocacia de estado. É nesse exame de juridicidade do ato político que se encontra a função da advocacia pública e a determinação do interesse defendido.

Cabe ainda referir que há dois tipos de atos: aquele em que a legislação confere pouca discricionariedade ao administrador, nos quais se torna mais simples realizar o controle de legalidade, e aquele em que há extensa margem de discricionariedade, quando então o controle pela advocacia pública só pode ocorrer se o ato estiver extremamente fora da margem discricionária. Não cabe julgamento com base em critério de política: a atuação é puramente técnica. Esse exame

¹⁷. CURY, Tiago. Entre a judicialização e a juridicalização da política: o espaço que cabe à advocacia de Estado. *Revista da ESAPERGS*, Porto Alegre, n. 40, abril 2016, p. 6-7. Disponível em <http://www.esapergs.org.br/revistadigital/wp-content/uploads/2016/04/Tiago-Cury.pdf>.

¹⁸ Seu compromisso institucional e funcional é com a defesa do princípio da legalidade e, especialmente, do princípio da constitucionalidade, que significa que no Estado Democrático de Direito é a Constituição que dirige a marcha da sociedade e vincula, positiva ou negativamente, os atos do poder público. Por isso, para além de sua função de representação judicial e extrajudicial da entidade pública em que se insere (união, Estado, Distrito Federal), deve contribuir também para (a) o aperfeiçoamento das instituições democráticas e, especificamente, para o aperfeiçoamento do Poder Judiciário; (b) a intocabilidade dos direitos fundamentais, especialmente, dos direitos sociais; (c) a defesa da estabilidade dos funcionários contra o nepotismo que tem estado por trás da campanha contra essa garantia da função pública, pois ela é imprescindível não só como garantia de funções relevantes, mas também contra as nomeações políticas. SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 606.

de legalidade é a proteção do interesse dos administrados de que as escolhas políticas respeitem a ordem jurídica.

Essa parece ser a interpretação mais razoável acerca de qual é o interesse defendido, ou seja, de que as escolhas políticas realizadas por aqueles que os administrados elegeram, respeitem a ordem jurídica. Todavia, evidente que essa atuação se torna mais complexa, especialmente nos casos em que há maior margem de discricionariedade, com a vinculação da Advocacia Pública ao Poder Executivo.

2. ADVOCACIA PÚBLICA: QUESTÕES PONTUAIS

A. Autonomia

No âmbito jurídico, autonomia pode ser classificada de acordo com os seguintes critérios: quanto à esfera de atuação: autonomia em direito privado e autonomia em direito público; quanto ao tipo da função pública: autonomia legislativa, autonomia judiciária e autonomia administrativa; quanto ao poder político-administrativo: autonomia política e autonomia administrativa ou institucional; quanto à possibilidade de criação de despesa pública: autonomia orçamentária e autonomia financeira; quanto ao exercício da função administrativa: autonomia gerencial ou administrativa, autonomia orçamentária ou financeira e autonomia funcional ou técnica. É nesse âmbito de exercício da função administrativa que se pretende aprofundar, a fim de compreender qual autonomia detém a advocacia pública.

Por autonomia gerencial ou administrativa entende-se a qualidade própria de fixar as diretrizes administrativas do órgão, sua organização e funcionamento, como a possibilidade de dispor sobre a situação funcional e administrativa do pessoal. Por autonomia orçamentária ou financeira, entende-se a qualidade própria de poder propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira. Em relação à autonomia funcional, entende-se como aquela em que o órgão pode livremente desempenhar sua atividade funcional sem quaisquer ingerências.

O Ministério Público possui, por exemplo, livre atuação funcional, sem quaisquer ingerências, devendo observar apenas a Constituição, as leis e a consciência; possui a autonomia administrativa, qualidade própria de fixar as diretrizes administrativas do órgão, sua organização e

funcionamento; tem a competência de poder propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira, que seria a autonomia financeira.

Defendida por grande parte da carreira da advocacia pública e objeto de Proposta de Emenda Constitucional¹⁹ no Brasil, é a concessão da autonomia administrativa, compreendida especialmente na sua desvinculação do Poder Executivo, e da autonomia financeira. Entre os principais argumentos para sua concessão, está sua posição constitucional como função essencial à justiça e o fato de ela defender o interesse público, e poder, de forma neutra, realizar o controle de legalidade. A proposta é incluir o parágrafo único ao artigo 132-A à Constituição Federal²⁰.

Importante ressaltar que essa compreensão da necessária vinculação da advocacia pública ao Poder Executivo está muito atrelada à tradicional ideia de inserção das instituições em um dos três poderes, o que as engessa e desvirtua a finalidade a que foram destinadas pelo constituinte. Segundo Cezar Saldanha, que critica essa tripartição de separação, adotada pela Constituição de 1891 e que até hoje permanece, há uma injustificável lacuna que se tornou mais sensível com a crescente complexidade das tarefas administrativas, com o agigantamento do executivo e com a partidarização da atividade política. Essa lacuna, inclusive, teria sido intencional por Montesquieu, fundamentada em seu desejo de reduzir o poder do Estado, e o autor considera que é um modelo com difícil aplicação em Estados intervencionistas.²¹ A ideia defendida é a de que, se desempenham funções essenciais à justiça e estão encarregadas da representação da sociedade, devem contar com as mesmas prerrogativas constitucionais que as demais funções detém no desempenho de suas atividades. A sua colocação constitucional, não como integrante do Poder Executivo, mas sim das funções essenciais à justiça, conforme Capítulo IV, art. devem ser levadas em consideração ao se definir seu perfil institucional. Seria a aplicação do princípio hermenêutico da conformação funcional: a interpretação deve sempre se dar de forma a respeitar a organização do Estado que foi originalmente pretendida pela Constituição Federal.

As causas de não haver uma correta compreensão acerca da importância dessa instituição são variadas, podendo-se citar o fato de que o Brasil teve Estado antes de ter povo²², provocando uma tendência de compreendê-lo como algo completamente desligado da sociedade, um ser

¹⁹ PEC 82/2007

²⁰ “Os membros da Advocacia Pública são invioláveis no exercício das suas funções e atuam com independência, observada a juridicidade, racionalidade, uniformidade e a defesa do patrimônio público, da justiça fiscal, da segurança jurídica e das políticas públicas, nos limites estabelecidos na Constituição e nas leis pertinentes”.

²¹ Cezar Saldanha. *A crise da democracia no Brasil*. Editora Forense, Rio de Janeiro, 1988, p. p. 116.

²² Cezar Saldanha Souza Junior. *Constituições do Brasil*. Sagra Luzatto: Porto Alegre, 2002, p11

autônomo. As sociedades políticas, quanto à formação, podem ser classificadas em dois tipos básicos: as sociedades “de baixo para cima”, em que a comunidade nacional, o povo, precedeu e formou o poder estatal, e as sociedades de “cima para baixo”, onde, inversamente, o poder estatal antecipou-se à consciência nacional e ao povo, no sentido político do termo, precedendo-os e formando-os.”²³ O Brasil representa o exemplo mais radical de preexistência do poder: o poder precedeu o povo não apenas no sentido político do termo, mas também fisicamente. Quando o primeiro governador geral Tomé de Souza, em 1549 desembarcou, com a máquina completa, sequer havia povo a ser governado ²⁴.

Já no que se refere à autonomia financeira e orçamentária, busca a advocacia pública a independência para elaborar seu orçamento e gerir seus recursos, em um pleito associado à autonomia administrativa.

De qualquer forma, no cenário político do Brasil, a Advocacia Pública é vinculada ao Poder Executivo, não possuindo autonomia funcional, administrativa e financeira, apenas a independência técnica, em razão da submissão ao Estatuto da Ordem.

Se vislumbrada a atuação da advocacia pública no controle de legalidade limitado pela moldura de Kelsen, não se adentrando na discricionariedade política do ato, que é, por sua vez, assegurada pela legitimidade da eleição dos representantes políticos, seu destacamento do Poder Executivo parece ser a medida razoável. Mesmo nos casos em que há uma maior discricionariedade da norma, pode-se aplicar o seguinte raciocínio, referido pelo Procurador do Estado Tiago Cury: *Torna-se evidente como nunca que, se o exercício do poder político deve se dar conforme a orientação e nos limites da Constituição, então exercer política é (deve ser) aplicar o Direito; logo, o agir político é (deve ser) também agir jurídico.*²⁵

Mas não apenas sob a perspectiva positivista de Kelsen é possível identificar a razoabilidade do controle de legalidade de forma autônoma pela advocacia pública. Também sob a perspectiva neoconstitucionalista isso é possível, pois, diante do fenômeno de constitucionalização do direito, com a irradiação dos princípios e valores por todo ordenamento, e aproximação entre o direito e a moral, cabe o exame jurídico também dos atos políticos, pois se traduzem em atos jurídicos. A não realização, pela advocacia pública, desse controle de legalidade dos atos com extrema margem de

²³ Cezar Saldanha. *A crise da democracia no Brasil*. Editora Forense: Rio de Janeiro, 1988, p. 58

²⁴ Cezar Saldanha. *A crise da democracia no Brasil*. Editora Forense: Rio de Janeiro, 1988, p. 60.

²⁵ CURY, Tiago. Entre a judicialização e a juridicalização da política: o espaço que cabe à advocacia de Estado. *Revista da ESAPERGS*, Porto Alegre, n. 40, abril 2016, p. 9. Disponível em <http://www.esapergs.org.br/revistadigital/wp-content/uploads/2016/04/Tiago-Cury.pdf>.

discricionariedade, tem como efeito seu exercício pelo Poder Judiciário, que acaba interferindo nas políticas públicas.

Por fim, diante da razoabilidade que existe na realização do controle do ato político através de um exame de legalidade e juridicidade, torna-se mais plausível a concessão de autonomia à instituição. E isso pode ser compreendido através do que sintetiza o Procurador do Estado Tiago Cury, no sentido de que, de fato, a constitucionalização do direito acarreta a inserção, em seu texto normativo, de princípios e valores, que se traduzem como limites para a atuação estatal; realmente, foi deixada uma margem de discricionariedade ao administrador; o seu exercício orienta-se pelo princípio democrático e também por procedimentos que são constitucionalmente estabelecidos; os representantes do povo, eleitos para tomarem decisões em nome desse, agem politicamente e, ao mesmo tempo, juridicamente. Então, identificado o agir político como agir jurídico, reconhece-se a possibilidade de atuação autônoma da advocacia pública, e desnecessidade de sua vinculação ao Poder Executivo. Realizando esse controle de juridicidade, portanto, o advogado público age como autêntico cientista do direito: diante de um problema, verifica, a partir da análise do direito a ser aplicado, o exato delineamento da moldura de possibilidade, indicando ao agente político o limite de liberdade que a juridicidade vai conferir a seu agir político²⁶.

B. Recebimento de Honorários Advocatícios pelos advogados públicos e Advocacia Plena

Esse direito restou finalmente reconhecido pelo § 19 do art. 85 do CPC/15, mas a polêmica que envolve o assunto não foi eliminada com a sua previsão legal. As principais questões que circundam o tema são: a compatibilidade da percepção dos honorários com o instituto do subsídio como sistema remuneratório da Advocacia Pública; seu enquadramento no teto do funcionalismo público e a dependência da edição de lei regulamentadora. Ainda, especificamente no Rio Grande do Sul há a vedação constitucional à percepção de honorários.

A fim de respondê-las, importante compreender qual a natureza dessa verba. Os honorários em sentido *lato* são a contraprestação pela execução de trabalho profissional; frequentemente, referem-se a um trabalho prestado por um profissional liberal, mas também podendo ser verificado na relação pública, no caso, por exemplo, dos honorários de êxito, quando premiado um

²⁶ CURY, Tiago. Entre a judicialização e a juridicalização da política: o espaço que cabe à advocacia de Estado. *Revista da ESAPERGS*, Porto Alegre, n. 40, abril 2016, p.21. Disponível em <http://www.esapergs.org.br/revistadigital/wp-content/uploads/2016/04/Tiago-Cury.pdf>

profissional. Possuem natureza de contraprestação a um trabalho realizado; são devidos em razão desse (*propter laborem*); são pagos pelo beneficiário do trabalho contratado; têm natureza contratual e decorrem de vínculo voluntário entre contratante e contratado²⁷.

Já os honorários de sucumbência diferem desse conceito, porque trata-se de instituto exclusivamente processual e decorrem da lei; é pago pela parte vencida em um processo judicial e não pelo contratante; advém de uma decisão final do processo, e não antes ou por qualquer ato de vontade; e tem seu valor estabelecido pelo juiz da causa, observados os parâmetros legais. Não seriam, portanto, compensações pela tarefa realizada. Todavia, nem sempre foi assim. Eduardo Cunha da Costa descreve o histórico dos honorários de sucumbência, que já se destinou à parte vencedora.²⁸:

Efetivamente, período houve em que a legislação estabelecia que os honorários de sucumbência se destinavam à parte vencedora. Nesse contexto, a sua natureza era, certamente, a de indenização, verba destinada a recompor o patrimônio da parte vencedora que restou desfalcada pela contratação de um profissional cuja remuneração fora por ela paga.²⁹

O STF também vinha decidindo acerca da legalidade da percepção dos honorários, entendendo que o advogado público está sujeito a ambos os regimes, devendo observar seus deveres e também direitos diante de sua submissão ao Estatuto da OAB.³⁰ É pacífico o entendimento, portanto, da submissão de todos os advogados, públicos ou privados, ao Estatuto.

²⁷ COSTA, Eduardo Cunha da. Da percepção dos honorários de sucumbência pelos Procuradores do Estado: compatibilidade e eficácia. *Revista da ESAPERGS*, Porto Alegre-RS: 06 maio 2016, p. 2. Disponível em: http://www.esapergs.org.br/site/arquivos/artigo_1463067163.pdf. Acesso em 19/09/2016.

²⁸ COSTA, Eduardo Cunha da. Da percepção dos honorários de sucumbência pelos Procuradores do Estado: compatibilidade e eficácia. *Revista da ESAPERGS*, Porto Alegre-RS: 06 maio 2016, p.2. Disponível em: http://www.esapergs.org.br/site/arquivos/artigo_1463067163.pdf. Acesso em 19/09/2016.

²⁹ O autor prossegue: Os honorários de sucumbência, porém, nunca foram um instituto adequado a tal fim, pois o seu valor nunca se pautou pelo que efetivamente despendido pela parte que se vira obrigada a contratar os serviços de um advogado. Tanto assim o é que as disposições do próprio Código Civil de 20023 passaram a expressamente determinar a inclusão dos honorários de advogado nas perdas e danos e prejuízos que o devedor deve pagar ao credor, retirando dos honorários de sucumbência qualquer função de reparação da parte vencedora. Com o Estatuto da OAB (Lei 8.906/94), os honorários de sucumbência passaram a pertencer ao advogado da parte vencedora, passagem que marcou importante controvérsia na sua aplicação aos advogados públicos, especialmente em face da inaplicabilidade do seu capítulo V à Administração Pública determinada pelo art. 4º da Lei 9.527/97.

³⁰ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO AO PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 14 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL, NA REDAÇÃO DADA PELA LEI 10358/2001. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. Impugnação ao parágrafo único do artigo 14 do Código de Processo Civil, na parte em que ressalva "os advogados que se sujeitam exclusivamente aos estatutos da OAB" da imposição de multa por obstrução à Justiça. Discriminação em relação aos advogados vinculados a entes estatais, que estão submetidos a regime estatutário próprio da entidade. Violação ao princípio da isonomia e ao da inviolabilidade no exercício da profissão. Interpretação adequada, para afastar o injustificado discrimen. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para, sem redução de texto, dar interpretação ao

No que tange à Lei 9.527/97, resta superado o entendimento jurisprudencial de que ela teria afastado a titularidade da sucumbência em favor dos advogados públicos, já que referida lei refere-se ao Capítulo V do Estatuto da OAB, e o art. 23, que dispõe expressamente que a sucumbência pertence ao advogado, está inserido no Capítulo VI e em nada atingido pela referida Lei.

No que se refere à compatibilidade da percepção de honorários de sucumbência de que trata o art. 85 do CPC/15 com o instituto do subsídio, criado exatamente para tornar em parcela única a remuneração, refere o Procurador do Estado Eduardo Costa:

É conhecido que o conceito de subsídio impede a sua cumulação com a maioria das parcelas remuneratórias típicas dos servidores públicos. Conforme o art. 39, § 4º, da Constituição da República, ele deve ser fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória. Contudo, apesar da dicção extremada de exclusão de qualquer outra parcela remuneratória, o instituto do subsídio convive com diversas outras parcelas remuneratórias, indenizatórias e mesmo híbridas, especialmente, mas não exclusivamente, de cunho constitucional.

Diante disso, mostra-se absolutamente necessário afastar o véu que cobre o mito do instituto do subsídio como parcela única, pois, se é verdade que o constituinte (derivado reformador) o quis como forma remuneratória muito mais enxuta, não consiste ele em um instituto incompatível com as conquistas e garantias dos trabalhadores asseguradas pela Constituição da República, dentre os quais está a percepção de gratificação por desempenho de função, como a que recebem os presidentes dos Tribunais, gratificação adicional de férias, décimo terceiro salário, gratificação por substituição, gratificação eleitoral, dentre inúmeras outras.

Na realidade, o subsídio convive com diversas outras gratificações, tais como o a gratificação por desempenho de função, gratificação adicional de férias, décimo terceiro salário, gratificação por substituição, gratificação eleitoral; também com outras verbas de natureza remuneratória independentemente do *nomen iuris* que lhes é dado, como, por exemplo, os honorários pagos por participação em Banca Examinadora ou pelo magistério. De fato, a natureza jurídica dos honorários de sucumbência mostra-se *sui generis*, fugindo aos conceitos clássicos de remuneração, indenização e gratificação, vez que não são pagos pelos cofres públicos. Todavia, não são o único exemplo de instituto de natureza jurídica híbrida. Veja-se que isso não é novidade no contexto constitucional, sendo um importante exemplo de verba *sui generis* a participação nos lucros ou nos resultados assegurada aos trabalhadores pelo art. 7º, XI, da CF, que dispõe que esta

parágrafo único do artigo 14 do Código de Processo Civil conforme a Constituição Federal e declarar que a ressalva contida na parte inicial desse artigo alcança todos os advogados, com esse título atuando em juízo, independentemente de estarem sujeitos também a outros regimes jurídicos.(ADIN 2652, Julgado em 14/11/2003).

será desvinculada da remuneração, mas que mesmo assim não se pode classificar como indenizatória.³¹

Já no que se refere à necessidade de lei regulamentadora da norma do § 19 do art. 85 do CPC/15, a dúvida decorre da expressão “nos termos da lei”, inserida na parte final do dispositivo. Adotada a tradicional classificação entre norma de eficácia plena, contida e limitada, está-se diante de uma norma de eficácia contida, que já produz efeitos, mas que pode ser limitada pela lei. Nesse cenário, a norma principal aponta critérios objetivos à produção de efeitos diretos e imediatos, independente de regulamentação, sendo exemplo de norma com essa natureza o art. 75 do CPC³². Assim, na forma da lei seria tratada a questão relativa à divisão da verba, não atingindo o direito em si.

Por fim, a questão relativa ao teto remuneratório também provoca polêmica. De um lado, defende-se que devem observar o teto constitucional previsto ao advogado. Por outro, argumenta-se que é verba de natureza privada, e não pública, pois não é paga pelo ente público que os remunera, não merecendo observância, portanto, do teto constitucional. Por isso que ela sequer é consignada na Lei Orçamentária Anual como despesa pública. E a lei federal, estadual ou municipal, por óbvio, não poderia incluir na sua Lei Orçamentária Anual uma despesa que não é sua, mas da parte que sucumbiu na demanda judicial contra o Poder Público.³³ Tanto é assim que, na distribuição dos honorários advocatícios nos Estados e Municípios que o recebem, não há prévio empenho por qualquer de suas modalidades, nem extração da respectiva nota de empenho que se constituem na

³¹ COSTA, Eduardo Cunha da. Da percepção dos honorários de sucumbência pelos Procuradores do Estado: compatibilidade e eficácia. *Revista da ESAPERGS*, Porto Alegre-RS: 06 maio 2016, p.2. Disponível em: http://www.esapergs.org.br/site/arquivos/artigo_1463067163.pdf. Acesso em 19/09/2016.

³² “A curatela especial será exercida pela Defensoria Pública, nos termos da lei.”³² Nessa situação, o exercício da curatela especial pela Defensoria Pública é de aplicação imediata, podendo, evidentemente, ser regulamentado (mediante o estabelecimento de requisitos) por lei.

³³ No sentido da tese aqui exposta “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROCURADORES DO ESTADO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS DE SUCUMBÊNCIA. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL. PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. REJEITADA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA AO PAGAMENTO POR SUBSÍDIO. DESNECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DO TETO CONSTITUCIONAL. INTERPRETAÇÃO CONFORME. I - Rejeita-se a preliminar de impossibilidade jurídica do pedido tendo em vista que a norma constitucional inobservada é de reprodução obrigatória na Constituição Estadual. II - A omissão da Constituição Estadual não constitui óbice a que o Tribunal de Justiça local julgue ação direta de inconstitucionalidade contra lei que dispõe sobre a remuneração dos Procuradores de Estado. III - Os Advogados Públicos, categoria da qual fazem parte os Procuradores de Estado, fazem jus ao recebimento de honorários advocatícios de sucumbência, sem que haja ofensa ao regime de pagamento do funcionalismo público através de subsídio ou de submissão ao teto remuneratório, tendo em vista que tal verba é variável, é paga mediante rateio e é devida pelo particular (parte sucumbente na demanda judicial), não se confundindo com a remuneração paga pelo ente estatal.” (TJMA, ADI 30.721/2010, Rel. Des. Paulo Sérgio Velten Pereira publ. 15/08/2012).

primeira providência indispensável ao pagamento de uma despesa pública, conforme dispõem os arts. 58 e 61 da Lei nº 4.320/64³⁴.

³⁴ Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

Art. 61. Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.

CONCLUSÃO

A posição da advocacia pública no Estado Democrático de Direito é tema que não prescinde de debate. A definição de quais são as suas funções, que interesse defende, a razoabilidade de seu pleito de autonomia, as consequências do recebimento dos honorários advocatícios e a análise jurídica da pretensão de exercício da autonomia plena, são algumas das questões essenciais para a definitiva atuação da advocacia pública como função essencial à justiça.

Os atos políticos exigem controle jurídico e legal, a ser exercido exatamente pelos advogados públicos. Não se está a falar em controle do ato político, mas, sim, na análise da sua correspondência com a lei, os valores e princípios que orientam o ordenamento jurídico, preservando-se o interesse do administrado de que os atos daqueles que elegeram correspondam à ordem jurídica.

Sem uma Advocacia de Estado autônoma e independente, a função dialógica entre Direito e Política que lhe cabe fica prejudicada. Essa ausência gera desequilíbrio, e o espaço que deveria ser do advogado público acaba, cada vez mais, sendo ocupado pelo Judiciário. Ao invés da tão aguardada juridicização da política, tem-se uma maior judicialização da política. Por ser uma função essencial à justiça, deve atuar equilibrando, por um lado, a vontade do povo manifestada nas urnas, e, por outro, os limites da ordem jurídica. Aqui se justifica sua imparcialidade, apenas alcançada com a autonomia administrativa.

Em um jovem Estado Democrático, portanto, o amadurecimento das instituições perpassa necessariamente pelo debate sobre os limites e garantias que os cercam; a própria construção de um regime democrático estável pressupõe a formatação de instituições sólidas que sirvam de base à defesa dos valores republicanos e democráticos e é nesse contexto que as funções essenciais à justiça, e especialmente a advocacia pública se apresentam como instrumento para que o Estado cumpra sua função independentemente de quem ocupe o governo. A autonomia, portanto, está intimamente ligada à viabilidade de o Estado ser percebido como agente de efetivação dos direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o supremo tribunal federal e o governo da maioria. In. SARMENTO, Daniel (Coord.). *Jurisdição constitucional e política*. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

_____. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). Disponível em http://www.luisrobertobarroso.com.br/wpcontent/themes/LRB/pdf/neoconstitucionalismo_e_constitucionalizacao_do_direito_pt.pdf. Acessado em 27/01/2017.

BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do Direito*. Barueri: Manole, 2007.

BRUM, Guilherme. *Advocacia de Estado e Dificuldade Contramajoritária: repensando a independência funcional dos advogados públicos*. Congresso Nacional de Procuradores do Estado/ANAPE, 2009. *Anais*. Disponível em http://anape.org.br/site/wp-content/uploads/2013/10/001_001_GUILHERME_VALLE_BRUM_20072009-16h13m11.pdf. Acesso em 19/09/2016.

CAMARGO, Ricardo. *Advocacia Pública – Mito e Realidade*. Memória Jurídica Editora. São Paulo, 2005.

CANOTILHO, J.J. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 2ª edição. Coimbra: Livraria Almedina, 1998.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 30ª edição. São Paulo: Atlas, 2016.

CASTRO ARAUJO, Aldemario Araujo. Honorários de sucumbência: direito dos advogados públicos. In. CASTRO ARAUJO, Aldemario; MACEDO, Rommel (Org). *Advocacia Pública Federal: Afirmação como função essencial à justiça*. Brasília: OAB, 2016.

COSTA, Eduardo Cunha da. Da percepção dos honorários de sucumbência pelos Procuradores do Estado: compatibilidade e eficácia. *Revista da ESAPERGS*, Porto Alegre-RS: 06 maio 2016. Disponível em: http://www.esapergs.org.br/site/arquivos/artigo_1463067163.pdf. Acesso em 19/09/2016.

CURY, Tiago. Entre a judicialização e a juridicalização da política: o espaço que cabe à advocacia de Estado. Revista da ESAPERGS, Porto Alegre, n. 40, abril 2016. Disponível em <http://www.esapergs.org.br/revistadigital/wp-content/uploads/2016/04/Tiago-Cury.pdf>. Acesso em 19/09/2016.

FUX, Luiz; FRAZÃO, Carlos Eduardo. O Supremo Tribunal Federal na fronteira entre o direito e apolítica: alguns parâmetros de atuação. In. SARMENTO, Daniel (Coord.). *Jurisdição constitucional e política*. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

GONÇALVES, Cláudio Cairo, in Qual autonomia para as procuradorias-gerais dos estados?: contributo para o fortalecimento do seu papel institucional e constitucional. *Revista Fórum Administrativo: Direito Público*, Belo Horizonte, v. 13, n. 146, p. 1-23, abr. 2013.

GRANDE JÚNIOR, Cláudio. Advocacia Pública: estudo classificatório de direito comparado. In. GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MAFFINI, Rafael da Cás. *Elementos de Direito Administrativo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 32ª. Edição. São Paulo: Saraiva, 2015.

MORAIS, Dalton Santo. Autonomia orçamentária, financeira, administrativa e técnica como fator essencial à concretização da advocacia pública como função essencial à justiça. In. GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

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

SALDANHA, Cezar Souza Junior. *A crise da democracia no Brasil*. Editora Forense, Rio de Janeiro, 1988.

O Tribunal Constitucional como Poder. Memórias
Jurídicas Editora: São Paulo, 2002

SESTA, Mario Bernardo. Advocacia de Estado: Posição Institucional. *Rev. de Inf. Legislativa*, jan./mar, nº 117, Brasília, 1993.

SESTA, Mário Bernardo. Consulta: Dia do Procurador do Estado. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul*. Edição Especial: Cadernos de Direito Público, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

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