

OS CONTORNOS DA INDEPENDÊNCIA TÉCNICA DO ADVOGADO PÚBLICO

Aldemario Araujo Castro¹

1 INTRODUÇÃO

Um dos temas mais relevantes e delicados para o advogado público consiste justamente no reconhecimento de sua independência técnica no exercício, em suas múltiplas facetas, das funções institucionais. Em tempos de mudanças de comportamentos e valores no seio da advocacia pública, a temática assume especial importância. Com efeito, no momento atual as já difíceis fronteiras do manejo regular da independência técnica ganham coloridos de indefinição e imprecisão mais acentuados.

No âmbito da própria Advocacia Pública Federal são sustentadas inúmeras posições voltadas claramente para dificultar, ao máximo, o exercício da independência técnica dos advogados públicos. Eis algumas dessas ideias: a) a inserção da Advocacia Pública Federal na estrutura orgânica do Poder Executivo, forma de acentuar a existência de relações hierárquicas clássicas ou tradicionais entre os advogados públicos; b) a permanente preocupação de não criar, em relação especificamente aos Advogados Públicos Federais, mais oito mil Procuradores da República (fica clara uma visão profundamente pejorativa em relação ao Ministério Público e sua importantíssima função de Advocacia da Sociedade); c) a existência de hierarquia administrativa e técnica entre os advogados públicos federais e d) a juridicidade de uma portaria do Ministro de Estado da Fazenda definir a

¹ Procurador da Fazenda Nacional desde junho de 1993. Professor da Universidade Católica de Brasília – UCB. Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília – UCB. Conselheiro Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (pela OAB/DF). Ex-Corregedor-Geral da Advocacia da União. Ex-Procurador-Geral Adjunto da Fazenda Nacional. Ex-Coordenador-Geral da Dívida Ativa da União. Ex-Procurador-Chefe da Fazenda Nacional em Alagoas. Trabalho concluído no dia 21 de junho de 2015.

vinculação técnica dos Procuradores da Fazenda Nacional aos pareceres adotados pelos dirigentes máximos da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional².

Percebe-se, portanto, com relativa facilidade, que a temática da independência técnica do advogado público reclama análise cuidadosa e aprofundada para, entre outros, delimitar os contornos mais precisos de seu exercício no dia a dia dos afazeres funcionais desses agentes públicos. Afinal, a independência técnica não se constitui numa afirmação, numa simples, atraente e agradável afirmação retórica, mas desprovida de consequência ou densidade prática e passível de ser “limitada” ou “afetada” por um simples ato administrativo, emanado de autoridade que sequer integra a estrutura orgânica e funcional da Advocacia Pública.

As considerações feitas nesse escrito aproveitam a experiência do autor no âmbito da Advocacia Pública Federal. Não parece, entretanto, que as conclusões não sejam as mesmas para os outros âmbitos de atuação estatal do advogado público. Nessa perspectiva, inclusive, foi conformado o título deste trabalho.

2 RECONHECIMENTO DIRETO E INDIRETO DA INDEPENDÊNCIA TÉCNICA DO ADVOGADO PÚBLICO NA ORDEM JURÍDICA

Curiosamente, ressalvada a menção genérica para todos os advogados presente no Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do

² Diz-se que a independência técnica, sustentada com dificuldades institucionais significativas por inúmeros setores da Advocacia Pública, seria a possibilidade de cada advogado público “rasgar a orientação emanada dos órgãos de direção superior e fazer a sua própria orientação”. É fundamental destacar que tais considerações fazem parte de um movimento, no seio da própria Advocacia Pública, de manietar o exercício vigoroso e responsável da independência técnica dos advogados públicos. Infelizmente, busca-se o caminho “fácil” da desqualificação da defesa da independência técnica do advogado público.

Brasil (arts. 18, 31, 54 e 61 da Lei n. 8.906, de 1994), a independência técnica do advogado público parece estar contemplada expressamente numa norma jurídica tão-só no art. 5º do Provimento OAB n. 114, de 2006³. Vale destacar que as referências em questão limitam-se a consagrar ou afirmar a independência técnica⁴. Os contornos, limites e exercício da independência técnica anunciada não são definidos.

No âmbito da Advocacia Pública Federal, a independência técnica também já foi reconhecida explicitamente: a) no Parecer GQ-24 (vinculante, porque aprovado pelo Presidente da República, nos termos do art. 40, parágrafo primeiro, da Lei Complementar n. 73, de 1993)⁵; b) em manifestações do Advogado-Geral da União (a exemplo do despacho de veiculação da Orientação Normativa n. 27, de 9 de abril de 2009⁶) e c) em

³ “É dever do advogado público a independência técnica, exercendo suas atividades de acordo com suas convicções profissionais e em estrita observância aos princípios constitucionais da administração pública”.

⁴ Importante decisão plenária, por unanimidade, do Supremo Tribunal Federal reconhece expressamente a “independência funcional” dos advogados públicos. Eis o precedente: “EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ANEXO II DA LEI COMPLEMENTAR 500, DE 10 DE MARÇO DE 2009, DO ESTADO DE RONDÔNIA. ERRO MATERIAL NA FORMULAÇÃO DO PEDIDO. PRELIMINAR DE NÃO-CONHECIMENTO PARCIAL REJEITADA. MÉRITO. CRIAÇÃO DE CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO DE ASSESSORAMENTO JURÍDICO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. Conhece-se integralmente da ação direta de inconstitucionalidade se, da leitura do inteiro teor da petição inicial, se infere que o pedido contém manifesto erro material quanto à indicação da norma impugnada. 2. A atividade de assessoramento jurídico do Poder Executivo dos Estados é de ser exercida por procuradores organizados em carreira, cujo ingresso depende de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, nos termos do art. 132 da Constituição Federal. Preceito que se destina à configuração da necessária qualificação técnica e independência funcional desses especiais agentes públicos. 3. É inconstitucional norma estadual que autoriza a ocupante de cargo em comissão o desempenho das atribuições de assessoramento jurídico, no âmbito do Poder Executivo. Precedentes. 4. Ação que se julga procedente”. ADIN n. 4.261. Relator Ministro Ayres Britto. Julgada em 2 de agosto de 2010. No voto do Ministro Ayres Britto são especialmente relevantes as seguintes palavras: “(...). Isso como condição de qualificação técnica e independência funcional. Independência e qualificação que hão de presidir a atuação de quem desenvolve as atividades de orientação e representação jurídica, tão necessárias ao regular funcionamento do Poder Executivo. Tudo sob critérios de absoluta tecnicidade, portanto, até porque tais atividades são constitucionalmente categorizadas como 'funções essenciais à Justiça' (Capítulo IV do Título IV da CF).”

⁵ “É consentâneo com o princípio da independência profissional entender-se compreendido no período de trabalho o afastamento da repartição para a realização de pesquisas, que se reputam como de serviços externos, com o que se garante o exercício da profissão de forma a proporcionar o resultado visado com a execução do trabalho. A positividade da disciplina específica dos servidores públicos, na condição de advogados, não lhes tolhe a isenção técnica ou independência da atuação profissional”.

⁶ A referida manifestação, subscrita pelo Advogado-Geral da União Interino, Procurador da Fazenda Nacional Evandro Costa Gama, menciona cinco vezes o exercício independente da Advocacia Pública

inúmeros pronunciamentos da Corregedoria-Geral da Advocacia da União⁷. Nos dois primeiros casos, também se constata uma simples afirmação da existência da independência técnica, sem aprofundamentos quanto aos limites e formas de exercício.

Ressalte-se que a Corregedoria-Geral da Advocacia da União avançou, ao longo do tempo, no trato da questão para além da simples afirmação da existência de independência técnica. Ocorre que o exercício das competências do órgão de controle envolve a análise de casos concretos e a adoção de manifestações conclusivas quanto à presença de provável, ou não, irregularidade ou infração.

3 OBJETO DA INDEPENDÊNCIA TÉCNICA

A independência técnica do advogado público, e dos advogados de uma forma geral, reside justamente na possibilidade (como conduta juridicamente lícita e até protegida) de formar um juízo pessoal e próprio, por suas razões, convicções e conhecimentos, acerca de determinada **questão** jurídica.

Esse juízo pessoal e próprio sobre a questão jurídica manifesta-se de inúmeras formas. Sem exaurir as hipóteses, eis algumas possibilidades: a) a inteligência de determinado enunciado normativo; b) os argumentos jurídicos “utilizados” para sustentar determinada conclusão; c) a decisão acerca da melhor forma (ou melhor recurso) de superar uma decisão (ato administrativo ou judicial); d) a definição de uma estratégia de atuação

(“... necessidade de independência, impessoalidade e moralidade no exercício da Advocacia Pública”).

⁷ GLOSSÁRIO DE ENTENDIMENTOS E ATOS NORMATIVOS disponível em <http://www.agu.gov.br>.

jurídica, notadamente quando presentes e interligados vários processos em sedes distintas (judicial e/ou administrativa) e e) a identificação se determinada decisão, notadamente judicial, segue, ou não, a jurisprudência pacificada ou consolidada.

Em suma, existe independência técnica na construção e conclusão do raciocínio técnico-jurídico nas atividades de assessoria, consultoria e contencioso⁸. Registre-se, por oportuno, que a independência técnica do profissional do direito não parece ser substancialmente distinta (ontologicamente distinta) da independência técnica de outros profissionais (engenheiros, médicos, contadores, etc) quando esses enfrentam a *questão técnica* em suas áreas de atuação⁹.

4 LIMITES DA INDEPENDÊNCIA TÉCNICA

A definição dos contornos ou limites do exercício da independência técnica pelo advogado público reclama uma cuidadosa pesquisa. Impõe-se, nessa toada, o levantamento de uma série de vetores normativos responsáveis, em conjunto, pelo desenho dos limites impostos à atuação do profissional do direito inserido na Advocacia Pública.

⁸ “Realmente, os *Advogados de Estado* não necessitarão de autorização hierárquica ou de beneplácito superior *para atuarem, de acordo com sua ciência e sua consciência, como órgãos tecnicamente independentes*, pois que o são, do contrário, teriam frustrada sua missão de *controle da juridicidade plena* (compreendida a *legalidade, a legitimidade e a licitude*) e de mantenedores e aperfeiçoadores da *ordem jurídica*, funções essas que devem desempenhar como *agentes constitucionais essenciais à justiça*. No caso, a essencialidade dessa atuação não será a de *decidir de direito*, tarefa que cabe aos agentes ativos da Administração, mas será sempre, e em qualquer circunstância, a que lhes é típica e inalienável: a de *sustentar o direito*”. 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. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 43.

⁹ Eis, a título de ilustração, a norma que consagra a independência técnica dos peritos contábeis: “2.2.1 – O perito contábil deve evitar e denunciar qualquer interferência que possa constrangê-lo em seu trabalho, não admitindo, em nenhuma hipótese, subordinar sua apreciação a qualquer fato, pessoa ou situação que possa comprometer sua independência” NBC P 2 – Resolução CFC n. 733/92.

De início, importa destacar que a matéria possui *status* constitucional, o que já demonstra sua significativa importância institucional. Com efeito, quando o art. 131 da Constituição estabelece que o advogado é *inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão nos limites da lei* não consagra simplesmente uma garantia contra “afrontas externas”. O dispositivo pressupõe, por parte do profissional, a definição de condutas e a construção de posicionamentos num amplo espaço (embora não ilimitado) de liberdade intelectual (técnico-jurídico).

O Estatuto da Advocacia é (ou deveria ser) o *habitat* natural das definições relacionadas com o exercício da independência técnica do advogado (inclusive o público). O Estatuto atualmente em vigor (Lei n. 8.906, de 1994) cumpre razoavelmente esse papel. Entretanto, é preciso interpretá-lo de forma sistemática e com recurso a outros elementos normativos para o caso da Advocacia Pública como um todo, em particular a federal.

Eis os dispositivos da Lei n. 8.906, de 1994, relacionados mais diretamente com a problemática em tela:

Art. 7º São direitos do advogado:

I - exercer, com liberdade, a profissão em todo o território nacional;

§2º O advogado tem imunidade profissional, não constituindo injúria, difamação ou desacato¹⁰ puníveis

¹⁰ Por maioria, o Supremo Tribunal Federal, julgou parcialmente procedente a ADIN n. 1127 para declarar a inconstitucionalidade da expressão “ou desacato”, vencidos os Senhores Ministros Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski.

qualquer manifestação de sua parte, no exercício de sua atividade, em juízo ou fora dele, sem prejuízo das sanções disciplinares perante a OAB, pelos excessos que cometer.

Art. 18. A relação de emprego, na qualidade de advogado, não retira a isenção técnica nem reduz a independência profissional inerentes à advocacia.

Art. 31. O advogado deve proceder de forma que o torne merecedor de respeito e que contribua para o prestígio da classe e da advocacia.

§1º O advogado, no exercício da profissão, deve manter independência em qualquer circunstância.

§2º Nenhum receio de desagradar a magistrado ou a qualquer autoridade, nem de incorrer em impopularidade, deve deter o advogado no exercício da profissão.

Art. 32. O advogado é responsável pelos atos que, no exercício profissional, praticar com dolo ou culpa.

Art. 34. Constitui infração disciplinar:

IX - prejudicar, por culpa grave, interesse confiado ao seu patrocínio;

XXIV - incidir em erros reiterados que evidenciem inépcia profissional

Ao menos três importantes conclusões podem ser extraídas dos textos normativos transcritos. São elas:

a) o advogado goza de independência técnico-profissional;

b) um vínculo funcional ou hierárquico, como na relação de emprego (art. 18) ou em qualquer outra circunstância (art. 31, §1o.), não atinge a independência técnico-profissional do advogado¹¹;

c) os atos e manifestações dos advogados podem gerar responsabilidade quando evitados de vícios e praticados com culpa ou dolo.

A segunda conclusão exposta possui significado especial para a temática em debate. Com efeito, a hierarquia funcional ou qualquer circunstância fática não interferem na independência técnico-profissional do advogado. Em outras palavras, o raciocínio jurídico desenvolvido pelo advogado não pode sofrer indevidas influências externas¹². O advogado não está obrigado a concluir neste ou naquele sentido, também não está vinculado a percorrer este ou aquele caminho ou linha de argumentação.

¹¹ “Pode haver distribuição de competências dentro da organização administrativa, excluindo-se a relação hierárquica com relação a determinadas atividades. É o que acontece, por exemplo, nos órgãos consultivos que, embora incluídos na hierarquia administrativa para fins disciplinares, por exemplo, fogem à relação hierárquica no que diz respeito ao exercício de suas funções. Trata-se de determinadas atividades que, por sua própria natureza, são incompatíveis com uma determinação de comportamento por parte do superior hierárquico”. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 107.

¹² “Deve, sim, o subordinado ser instado a bem fundamentar seus posicionamentos jurídicos, sem sofrer, porém, interferências técnicas que não as resultantes de argumentos jurídicos sólidos, mediante um debate coletivo na instituição, no qual tenham participação os maiores especialistas no tema (o que se pode objetiva e facilmente aquilatar, seja pela verificação do currículo, seja pela atuação profissional pretérita na própria instituição em casos similares)”. 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. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 121.

Indaga-se, então, existem hipóteses de legítima interferência no exercício da independência técnico-profissional do advogado, em especial do advogado público?

A resposta é positiva para as limitações constitucionais e legais ao exercício da independência técnico-profissional.

Nesse sentido, as mais importantes restrições atualmente existentes para o exercício da independência técnico-profissional do advogado público federal são:

a) as manifestações vinculantes do Supremo Tribunal Federal (art. 102, parágrafo segundo e art. 103-A da Constituição);

b) as manifestações “obrigatórias” ou “vinculantes” previstas na Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União¹³.

A existência das limitações antes aludidas, com os contornos destacados, permite afirmar que a independência técnico-

¹³ Arts. 39 a 44 da Lei Complementar n. 73, de 1993.

“DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO DISCIPLINAR. INSTAURAÇÃO CONTRA MEMBRO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO – AGU. COMPETÊNCIA DA CORREGEDORIA-GERAL DA AGU. INDÍCIOS DE MANIFESTAÇÕES CONTRÁRIAS A PARECERES VINCULATIVOS. JUSTA CAUSA. CONFIGURAÇÃO. SEGURANÇA DENEGADA. 1. A correição efetuada pela Corregedoria-Geral da Advocacia da União pode e deve adentrar na formação do mérito jurídico em pareceres emitidos por membros da Advocacia-Geral da União – AGU, para concluir pela existência de indícios de inobservância das leis e de orientações consolidadas no âmbito da Administração Pública. 2. O aprofundamento das questões de fato e de direito discutidas nos processos administrativos em que emitidos os pareceres jurídicos questionados deve se dar no curso do processo disciplinar. O que se requer da correição é a simples evidência de indícios, hábeis a fundamentar uma investigação mais aprofundada. Não se coaduna com essa fase preliminar o exaurimento da matéria debatida. 3. Constitui justa causa, ou motivo determinante, hábil a ensejar a abertura de processo administrativo disciplinar, a existência de manifestações jurídicas de membro da Advocacia-Geral da União que se apresentem, de forma sistemática, contrárias a pareceres normativos da AGU, aprovados pelo Presidente da República. 4. Segurança denegada”. MS n. 13861/DF. Relator Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA. Órgão Julgador: Terceira Seção do STJ. Data do Julgamento: 09/12/2009.

profissional do advogado público é **relativa**¹⁴. Ressalte-se que as limitações válidas são constitucionais ou legais, exatamente porque o instituto possui radical constitucional e tratamento legal. Não são viáveis as “tentativas” de limitar a independência técnico-profissional do advogado público por intermédio de normas infralegais.

5 OBJETIVO DA INDEPENDÊNCIA TÉCNICA

É forçoso reconhecer que a independência técnico-profissional do advogado (inclusive, do público) não se caracteriza como um fim em si mesmo¹⁵. Trata-se de um instrumento ou meio para se obter a melhor, a mais consistente, a mais criativa ou a mais adequada manifestação jurídica possível.

Nessa linha, a ausência de amarras ou limites ao trabalho de construção do raciocínio jurídico busca ou viabiliza a solução *ótima*, a solução

¹⁴ Mesmo nos casos de relativização da independência técnica, quando por vinculação constitucional ou legal é preciso sustentar determinada posição ou conclusão, é perfeitamente possível que o advogado público ressalve seu entendimento diante da questão.

“É evidente que exigências de natureza administrativa (no que diz respeito às regras de ordem formal), ou a complexidade do tema (no que diz respeito à tomada coletiva de decisões) ou mesmo razões de eficiência administrativa (no que tange aos pareceres vinculantes) podem limitar a independência funcional do advogado público./Concordamos, assim, com Rommel Macedo, quando este defende a legitimidade da regra constante do art. 28, II, da Lei Complementar 73/93 (que estruturou a AGU), a qual dispõe ser 'vedado ao membro da Advocacia-Geral da União contrariar súmula, parecer normativo ou orientação técnica adotados pelo Advogado-Geral da União', 'o que contribui – *segundo o autor* – para que a representação do ente público não se faça com base em posicionamentos conflitantes”. 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. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 121-122.

¹⁵ “Porém, a independência funcional do advogado público não é finalidade de seu trabalho, mas apenas o instrumento que possibilita atingir seu objetivo, que é o mesmo de qualquer agente público: satisfazer o interesse público primário, ou seja, o bem geral da coletividade, que, no Estado Democrático de Direito, é efetivado na observância do ordenamento jurídico”. AGUIAR, Alexandre Magno Fernandes Moreira. Para que serve o advogado público?. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 57.

em mais estrita consonância com a ordem jurídica e que mais intensamente atenda ao interesse motivador da atuação do advogado (assessoria, consultoria ou contencioso).

Uma das vertentes mais importantes da independência técnico-profissional do advogado (notadamente, o público) é justamente o seu viés construtivo. Com efeito, são inúmeras (e frequentes) as oportunidades em que o advogado público é chamado a apontar a solução juridicamente viável para concretizar uma decisão ou uma política pública, notadamente quando a fórmula ou proposta inicial pretendida não está em harmonia com a ordem jurídica.

6 EXERCÍCIO DA INDEPENDÊNCIA TÉCNICA E A CONVIVÊNCIA COM OUTROS VALORES RELEVANTES

O exercício desvirtuado ou inconsequente da independência técnica pode entrar em rota de colisão com valores substancialmente relevantes, notadamente para a sociedade e para o Poder Público. Assim, em nome da uniformidade de atuação da Advocacia Pública (potencializando as possibilidades de êxito das teses sustentadas) ou da defesa do patrimônio público, entre outros fins igualmente nobres, são necessários mecanismos de proteção (ou convivência) desses valores em relação ao exercício da independência técnica.

Afinal, é perfeitamente possível que o advogado público sustente, com convicção e consistência, posição destoante daquela construída com todo cuidado como linha de argumentação de defesa judicial dos interesses da Fazenda Pública ou de orientação jurídica para os gestores ou

administradores. Por outro lado, o entendimento pessoal, por mais brilhante que seja, pode colocar em risco o patrimônio público, pode implicar em perdas pecuniárias ou de outras naturezas¹⁶.

Nessa seara, é atrativa ou sedutora a solução desses potenciais conflitos pela via do cerceamento da independência técnica. Não são poucas as vozes e as medidas¹⁷, no seio da própria Advocacia Pública, que buscam garantir valores ou interesses como os antes anunciados pela via da restrição indevida ao vigoroso e libertador exercício amplo da advocacia. Seguramente, as soluções são outras ou estão em outros conjuntos de providências.

Registre-se que a construção desse convívio, notadamente em rotinas funcionais normatizadas, passa necessariamente pelo respeito à

¹⁶ Diogo de Figueiredo Moreira Neto lembra a singular situação em que o advogado público pode ter trabalho doutrinário defendendo posição oposta àquela que será por ele subscrita. Nesse caso, é evidente que a atuação do Poder Público, por esse seu advogado, será afetada de forma negativa, recomendando-se uma redistribuição da atuação. Eis a pertinente observação: "..., o Advogado de Estado tem a missão constitucional de defender os interesses primários e secundários da pessoa jurídica de direito público com o máximo de eficiência, entendendo-se, portanto, que poderá eximir-se de fazê-lo quando houver sustentado entendimento contrário ou incompatível com a tese de defesa, seja em documento de doutrina publicado, seja em Parecer oficial. Tal postura, aliás, se imporia até por razões pragmáticas, pois uma vez evidenciada a incoerência, tornar-se-ia imprestável e até prejudicial a peça de defesa viciadamente apresentada". 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. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 42.

Também nessa linha (de precedência da defesa do interesse público) sustenta o Procurador da Fazenda Nacional Antônio Marques Pazos: "Com ou sem orientações superiores, o Advogado Público tem o dever imaneente de esgotar os argumentos legítimos e favoráveis à defesa da entidade pública". Limites da Responsabilidade Funcional dos Advogados Públicos. Revista dos Procuradores da Fazenda Nacional. Ano 11. N. 8. 2009.

¹⁷ "A violação dessa *independência funcional* se se der no plano hierárquico, a pretexto da imposição de vontade atentatória à consciência do *Advogado de Estado*, poderá caracterizar *abuso de poder*, mesmo se perpetrado no contexto interno da hierarquia do órgão coletivo de criação infraconstitucional (Procuradorias), uma vez que o *Advogado de Estado*, desde logo por ser um advogado, por definição constitucional, é um *órgão unipessoal*./Conforme se concedeu, o que se pode admitir é a flexibilização dessa regra na atividade contenciosa, para que o Advogado de Estado observe *normas técnicas* internas do próprio órgão coletivo a que pertença, desde que voltadas à obtenção de maior *eficiência* na defesa judicial e, ainda assim, desde que o conteúdo técnico dessas normas internas *não se confronte com convicções individuais já publicamente assumidas*, ...". 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. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 45.

independência técnica do advogado público. Parece que a fórmula básica a ser adotada consiste na promoção ou avocação de casos ou situações de atuação para e pelas chefias imediatas (“instâncias”) dos órgãos jurídicos. Assim, será preservado o entendimento do advogado público e mediante redistribuição da atuação, inclusive pela própria chefia jurídica envolvida, buscar-se-á a uniformidade de atuação ou o encaminhamento não potencialmente lesivo aos interesses públicos pecuniários e não-pecuniários presentes no caso¹⁸.

7 CONTROLE SOBRE O EXERCÍCIO DA INDEPENDÊNCIA TÉCNICA

O controle sobre o exercício da independência técnica deve ser realizado por órgãos específicos da Advocacia Pública. É exatamente esse o

¹⁸ Exemplo de norma a ser adotada para os fins em questão: “Quando a atuação do advogado público federal, no legítimo exercício de sua independência técnica, afetar a uniformidade de atuação do órgão jurídico a que pertença, possa causar lesão aos interesses públicos pecuniários e não-pecuniários ou ser inadequada por razões fundamentadas, essa mesma atuação poderá ser avocada pela chefia imediata, ou para essa promovida, em tempo hábil, pelo próprio advogado público responsável, sem prejuízo da compensação cabível na carga de trabalho”.

O interessante e permanente debate acerca do exercício da independência técnica no âmbito da Advocacia Pública Federal permite a identificação de caminhos alternativos e perfeitamente válidos ao aludido na norma hipotética acima mencionada. Nesse sentido, o Procurador da Fazenda Nacional Gustavo Caldas Guimarães de Campos lembra a possibilidade do advogado público na sua atuação, notadamente judicial, simplesmente apresentar, até na forma de transcrição, a manifestação (uniforme) da instituição a que está vinculado sobre determinado tema ou assunto.

“Destarte, a independência dos membros da Advocacia-Geral da União não impede a existência de instâncias no âmbito da instituição, com o objetivo de garantir a uniformização dos entendimentos a serem adotados. Isto porque a defesa dos interesses da União deve ser feita pela referida instituição de forma harmônica, garantindo que o administrador público conte com orientações jurídicas uniformes./Deste modo, os membros da Advocacia-Geral da União estão sujeitos à subordinação apenas do ponto de vista administrativo, vez que, sob o prisma funcional, não se há de falar em subordinação, mas sim em instâncias. Tal concepção é a única que se harmoniza com o princípio de independência funcional, permitindo que o advogado possa manifestar seus entendimentos com liberdade, embora as manifestações proferidas estejam sujeitas à apreciação de instância superior. Assim, as manifestações de natureza consultiva não poderão ser retiradas dos autos sob qualquer pretexto, devendo a instância mais elevada restringir-se a aprová-las ou não. Caso seja desaprovada, total ou parcialmente, determinada manifestação, a superior instância motivará seu posicionamento divergente; sendo aprovada, considera-se acolhida a motivação constante na manifestação analisada”. MACEDO, Rommel. A atuação da Advocacia-Geral da União no controle preventivo de legalidade e legitimidade: independência funcional e uniformização de entendimentos na esfera consultiva. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 475.

modelo consagrado na Lei Complementar n. 73, de 1993, ao instituir a Corregedoria-Geral da Advocacia da União. Segundo o art. 5º da aludida Lei Orgânica da AGU, cabe a Corregedoria, entre outras, a função de controle, notadamente com a abertura dos competentes procedimentos apuratórios, da conduta funcional e conexa¹⁹ dos Advogados da União e dos Procuradores da Fazenda Nacional, membros da instituição nos termos do art. 2º, parágrafo quinto, do mesmo diploma legal²⁰.

Registre-se que o controle sobre a atuação dos Membros da Advocacia-Geral da União não integra ou se insere entre os poderes hierárquicos das chefias dos órgãos jurídicos. Tal definição reforça a independência técnica do profissional e o seu correto e legítimo exercício. Afinal, qualquer discussão sobre o acerto ou desacerto das condutas será efetivado por um órgão, composto de advogados públicos, com a adequada e salutar distância dos fatos a serem analisados.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, em decisão plenária proferida no MS n. 24.631, afirmou nestes termos a importância e a singularidade dos órgãos de controle sobre o exercício funcional dos advogados públicos: *“Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa”*.

Cabe uma breve consideração acerca do papel da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) como possível instituição de controle sobre a

¹⁹ CASTRO, Aldemario Araujo. Padrão de comportamento moralmente adequado é dever do servidor público mesmo além do estrito exercício das atribuições do cargo ocupado. Disponível em: <http://www.aldemario.adv.br/fora.pdf>. Acesso em: 6 set. 2010.

²⁰ Subsiste a necessidade, como forma de aprimoramento institucional da AGU, de submeter os Procuradores Federais e os Procuradores do Banco Central do Brasil ao pleno controle correicional e disciplinar exercido pela Corregedoria-Geral da Advocacia da União.

atuação técnica dos advogados públicos²¹. De início, como forma de afastar decisões e definições divergentes, indesejáveis e indevidas, sobre a mesma atuação profissional, deve-se admitir como não razoável, ou não lícito, um duplo e superposto controle sobre a atuação dos advogados públicos.

Assim, no tocante às atribuições institucionais do advogado público federal, por exemplo, cabe tão-somente aos seus órgãos de controle próprios ou específicos, notadamente a Corregedoria-Geral da Advocacia da União, o crivo ou censura sobre a atuação. Exatamente nesse sentido dispõe o art. 75 da Medida Provisória n. 2.229-43, de 2001²².

Subsiste a atuação de OAB como instância de controle sobre a atuação do advogado público naquelas manifestações profissionais não relacionadas com suas missões institucionais. Portanto, quando no exercício da advocacia privada, no exercício de advocacia em causa própria, na atuação denominada de “pro bono” ou mesmo nas atividades institucionais da própria OAB, cabe o controle do exercício da atividade de advogado pelos órgãos próprios da Ordem dos Advogados do Brasil.

8 DENOMINAÇÕES E ABRANGÊNCIAS

²¹ O Parecer n. AGU/MF-3/2000, aprovado pelo Advogado-Geral da União, reconhece expressamente que a inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil é requisito para o exercício da advocacia pública. No mesmo sentido, a Orientação Normativa n. 1, de 21 de junho de 2011, expedida pelo Corregedor-Geral da Advocacia da União.

²² “Art. 75. Os membros da Advocacia-Geral da União, como os integrantes da Carreira de Procurador Federal e de órgãos jurídicos vinculados à Instituição em geral, respondem, na apuração de falta funcional praticada no exercício de suas atribuições específicas, institucionais e legais, exclusivamente perante a Advocacia-Geral da União, e sob as normas, inclusive disciplinares, da Lei Orgânica da Instituição e dos atos legislativos que, no particular, a complementem./§1º A apuração das faltas funcionais objeto do caput, no que concerne aos membros da Instituição, incumbe à Corregedoria-Geral da Advocacia da União, observada, a cada caso, a atribuição privativamente deferida ao Advogado-Geral da União pelo inciso XV do art. 4º da Lei Complementar no 73, de 1993./§2º A apuração de falta funcional imputada a Procurador Federal, ou a integrante de órgão jurídico vinculado à Instituição em geral, incumbe ao Procurador Federal, ou Chefe do Departamento Jurídico respectivo, o qual, logo que ultimados os trabalhos, deve submetê-los ao conhecimento do Advogado-Geral da União./§3º O Advogado-Geral da União disporá, em ato próprio e nos termos do § 3º do art. 45 da Lei Complementar no 73, de 1993, sobre a aplicação deste artigo”.

Uma das dificuldades de abordagem e tratamento do tema em questão reside na multiplicidade de denominações ou nomenclaturas para o fenômeno, seus desdobramentos e questões afins ou conexas.

Trabalhamos com a premissa de que o termo “autonomia” deve ser utilizado para órgãos ou entidades que dispõem de uma faculdade especial de administração e definição de seus rumos, respeitados os ditames constitucionais e legais. Nesse sentido, parece que o termo foi usado em inúmeros comandos da Constituição de 1988²³.

De outro giro, a palavra “independência”²⁴ deve ser reservada para a seara do manuseio ou exercício de certa técnica, notadamente quando conformada numa profissão regulamentada. Assim, é normal ou natural que o profissional, aquele que domina a técnica, tenha liberdade ampla para apontar ou concluir nesse ou naquele sentido, segundo entendimento consubstanciado em conhecimentos adquiridos, sistematizados e aperfeiçoados na formação acadêmica e na experiência do exercício da própria profissão.

Importa, ainda, destacar os âmbitos de aplicação da independência. São três as possibilidades, em linhas gerais: a) o campo

²³ Art. 17, parágrafo primeiro; art. 18; art. 34, inciso VII, alínea “c”; art. 37, parágrafo oitavo; art. 99; art. 127, parágrafo segundo; art. 134, parágrafo segundo; art. 207 e art. 217, inciso I.

Nessa linha: “Para o alcance dos objetivos constitucionalmente postos para a Advocacia Pública, é inevitável ressaltar, como pioneiramente defendeu, entre outros, Marcos Juruena Villela Souto, a necessidade de se estabelecerem também garantias institucionais aos órgãos da Advocacia de Estado, ou seja, autonomia administrativa, financeira e orçamentária, tal como previsto na Carta Magna para o Ministério Público e a Defensoria Pública”. 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. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 101.

²⁴ Obviamente, quando não utilizada como o mais alto predicado de atuação institucional: a) do Estado no plano internacional; b) dos Poderes constituídos e c) do Ministério Público.

administrativo; b) o campo funcional e c) o campo técnico. O primeiro diz respeito à organização e funcionamento das atribuições ou competências dos órgãos ou entidades. Está relacionado com rotinas e procedimentos de trabalho voltados “para dentro”. O segundo, relacionado com o primeiro, significa a exteriorização do exercício das atribuições ou competências dos órgãos ou entidades. O termo “funcional” vem justamente do exercício de funções. Nesse campo devem ser consideradas estratégias ou políticas uniformes de atuação. O último dos espaços está relacionado com a atuação de cada profissional no manejo das técnicas para as quais está habilitado acadêmica e profissionalmente.

Assim, a independência, em particular do advogado público, está presente no último dos campos destacados. Não se trata, é bom frisar, de uma independência administrativa ou mesmo de uma independência funcional²⁵.

Justamente por não gozar de independência administrativa está sujeito o advogado público à organização do serviço conforme as definições postas pelos escalões hierárquicos superiores da Administração Pública que integra²⁶. Tal sujeição pressupõe, obviamente, uma disciplina do serviço

²⁵ De certo modo é frequente ou comum o tratamento da independência técnico-profissional sob o rótulo de “independência funcional”. Como destacado ao longo do texto, é fundamental a distinção em razão das consequências práticas decorrentes.

²⁶ Nesse sentido apontam os seguintes dispositivos da Instrução Normativa CGAU/PGF n. 2, de 29 de julho de 2009: “Art. 3o. Quando houver necessidade, os titulares dos órgãos de direção ou de execução da AGU e da PGF poderão determinar a demonstração ou detalhamento da forma de cumprimento da exigência legal das 40 (quarenta) horas de trabalho semanal./Art. 4o. Compete aos titulares dos órgãos de direção ou de execução da AGU e da PGF definir a forma de funcionamento de suas respectivas unidades, estabelecendo inclusive como se darão a distribuição e o desempenho das atividades inerentes ao órgão, especialmente daquelas que exijam ou recomendem a presença de seus membros na repartição”.

“Ressalte-se que o advogado público deve obedecer à hierarquia da entidade em que atua, mas apenas em questões puramente administrativas, como escala de férias, distribuição de processos e fixação de horários. *Essa hierarquia desaparece quando se trata do conteúdo das manifestações do advogado público, que tem a liberdade de expressão garantida como qualquer advogado*. Assim, a chefia tem a prerrogativa de distribuir os processos que considerar mais pertinentes a cada subordinado, mas não pode, de maneira alguma, determinar qual a peça a ser feita em determinado caso e nem os argumentos jurídicos a serem utilizados nessa petição. É possível, inclusive, que não seja feita peça nenhuma, de acordo com um juízo de legalidade e mesmo de efetividade da medida. Nesses casos, porém, torna-se

marcada pela razoabilidade, impessoalidade, participação democrática e voltada para o atingimento dos interesses públicos perseguidos pela Administração.

Também não existe uma independência funcional do advogado público, assim entendida a atuação externa (voltada para fora do órgão jurídico), segundo o exclusivo critério do profissional e ao arrepio das definições institucionais voltadas para o atingimento de certos resultados pela via da uniformidade de comportamentos e posicionamentos²⁷. Admite-se, neste ponto, ser mais provável que os mais lícitos interesses públicos estejam veiculados no entendimento coletivo e não na posição solteira desse ou daquele agente público, em especial desse ou daquele advogado público²⁸.

indispensável a motivação da negativa de ajuizamento da petição, nos termos do art. 50, I, da Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999”. AGUIAR, Alexandre Magno Fernandes Moreira. Para que serve o advogado público?. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 57.

²⁷ Perceba-se que a independência funcional do Ministério Público, prevista no art. 127, parágrafo primeiro, da Constituição, deve ser entendida em conjunto com a “unidade” e a “indivisibilidade”, consagradas no mesmo dispositivo do texto constitucional. Assim, a atuação funcional do Membro do Ministério Público, o exercício “externo” de suas atribuições ou funções, não está balizado ou condicionado por definições hierárquicas.

²⁸ Em termos práticos, o advogado público não pode, na atuação contenciosa ou consultiva, diante de entendimento jurídico firmado pela direção máxima do órgão jurídico a que pertença, agir “para fora” (atuar em juízo ou orientar o administrador) contra esse posicionamento. Nesses casos, o advogado público pode: a) simplesmente apresentar o entendimento adotado pela organização ou b) consignar, internamente, sua posição divergente e submeter a atuação “para fora” (funcional) ao superior imediato (que designará novo advogado público para atuar). Na ausência de orientação por parte da organização, será exercida plenamente (“para fora”) a independência técnico-profissional do advogado público.

“..., a existência de linhas de defesa solidamente assentadas por órgãos coletivos das várias Advocacias de Estado, com vistas a atingir um nível de coerência geral *de todo o órgão coletivo* perante os Tribunais, pelas mesmas razões acima expostas, obviamente oferece opções *presumidamente mais eficientes* para a defesa de cada entidade pública, pois essa coerência postulatória reforça, perante os Tribunais, as teses de interesse desses entes, pelo que, *também pelas mesmas razões pragmáticas* que autorizariam os Advogados de Estado a se eximirem de apresentar defesa em determinado processo, a eles se imporá a adoção dos conceitos coletivos de defesa. Há que distinguir, portanto, a indesejável *interferência ética* das chefias hierárquicas internas, das saudáveis *orientações técnicas* delas oriundas”. 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. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 42.

9 A INDEPENDÊNCIA TÉCNICA E A PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL (PEC) N. 82

Tramita na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 82. A proposição assegura as autonomias administrativa, orçamentária e técnica da Advocacia Pública e delimita a singular independência técnica dos advogados públicos informada, conforme enunciado normativo a ser inserido no texto da Constituição, pela juridicidade, racionalidade, uniformidade, defesa do patrimônio público, da justiça fiscal, da segurança jurídica e das políticas públicas²⁹.

A referida PEC n. 82 explicita o papel fundamentalmente construtivo da Advocacia Pública. A peculiar independência técnica dos advogados públicos, a ser consagrada na Constituição como consequência da autonomia institucional, decorre de uma identidade funcional bem definida. Esse papel construtivo da Advocacia Pública consiste basicamente num compromisso com a manutenção e o aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito. Exige a explicitação dos caminhos ou soluções juridicamente válidos para a efetivação das políticas públicas. Impõe análise e demonstração de riscos, ante a doutrina e a jurisprudência existente. Reclama uniformização de atuações e posicionamentos para fora dos órgãos jurídicos, por razões de eficiência e tratamento igualitário, notadamente para com o cidadão. Fica, assim, afastada a atuação individual ou isolada, de forma irracional e geradora de insegurança jurídica, do advogado público.

²⁹ “Art. 132-A. À Advocacia-Geral da União e órgãos vinculados, bem como às Procuradorias-Gerais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incumbe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos entes públicos, asseguradas autonomias administrativa, orçamentária e técnica, além da iniciativa de organização dos seus quadros e de propostas orçamentárias anuais, dentro dos limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Parágrafo único. 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”.

Portanto, a independência técnica decorrente da PEC n. 82 não é absoluta ou ilimitada. Não se trata de uma prerrogativa pela prerrogativa. Também não consiste num privilégio sem relação estreita com a realização do interesse público. A independência técnica do advogado público, conformada na legislação pertinente, obriga uma atuação positiva, sempre que viável. O advogado público, numa relação harmoniosa e respeitosa para com os gestores públicos, em especial aqueles eleitos, buscará, como dever funcional inscrito no parágrafo único do novo art. 132-A da Constituição, a realização dos interesses públicos primários e secundários devidamente informados pela juridicidade e segurança jurídica.

Identifica-se na redação da PEC n. 82 um conjunto de importantes definições que buscam, na linha exposta neste trabalho, conformar a independência técnica do advogado público como valor em convívio com outros relevantes valores presentes no espaço de atuação da Administração Pública.

10 CONCLUSÕES

A temática da independência técnica do advogado público reclama análise cuidadosa e aprofundada para, entre outros, delimitar os contornos mais precisos de seu exercício no dia a dia dos afazeres funcionais desses agentes públicos.

A independência técnica do advogado público está expressamente consagrada: a) no Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil (quando assinalada para todos os advogados); b) no Provimento OAB n. 114, de 2006. Para os advogados públicos federais, temos ainda: a) o Parecer vinculante GQ-24; b) as manifestações do Advogado-Geral

da União e c) os inúmeros pronunciamentos da Corregedoria-Geral da Advocacia da União. Desse conjunto de manifestações, somente as da Corregedoria avançam da pura e simples afirmação da existência da independência técnica do advogado público para adentrar, ainda que parcialmente, na definição de seus contornos, limites ou formas de exercício.

Para o advogado público existe independência técnica na construção e conclusão do raciocínio técnico-jurídico nas atividades de assessoria, consultoria e contencioso. A independência técnica do profissional do direito não parece ser substancialmente distinta (ontologicamente distinta) da independência técnica de outros profissionais (engenheiros, médicos, contadores, etc) quando esses resolvem a *questão técnica* em suas áreas de atuação.

Admite-se que a independência técnica do profissional do direito possui radical constitucional e explicitação, como desdobramento da Lei Maior, em normas infraconstitucionais com força de lei. Assim, são (somente são) legítimas as limitações constitucionais e legais ao exercício da independência técnico-profissional dessa categoria de agentes públicos.

A independência técnico-profissional do advogado (inclusive, do público) não se caracteriza como um fim em si mesmo. Trata-se de um instrumento ou meio para se obter a melhor, a mais consistente, a mais criativa ou a mais adequada manifestação jurídica possível no contexto de uma dada atuação.

O exercício desvirtuado ou inconsequente da independência técnica pode entrar em rota de colisão com valores substancialmente relevantes, notadamente para a sociedade e para o Poder Público. Assim, em nome da uniformidade de atuação da Advocacia Pública

(potencializando as possibilidades de êxito das teses sustentadas) ou da defesa do patrimônio público, entre outros fins igualmente nobres, são necessários mecanismos de proteção (ou convivência) desses valores em relação ao exercício da independência técnica.

A construção desse convívio, notadamente em rotinas funcionais normatizadas, passa necessariamente pelo respeito à independência técnica do advogado público. A fórmula básica a ser adotada consiste na promoção ou avocação de casos ou situações de atuação para e pelas chefias imediatas dos órgãos jurídicos. Assim, será preservado o entendimento do advogado público e, mediante redistribuição da atuação, inclusive pela própria chefia jurídica envolvida, buscar-se-á a uniformidade de atuação ou o encaminhamento não potencialmente lesivo aos interesses públicos pecuniários e não-pecuniários presentes no caso.

O controle sobre o exercício da independência técnica deve ser realizado por órgãos específicos da Advocacia Pública. É exatamente esse o modelo consagrado na Lei Complementar n. 73, de 1993, ao instituir a Corregedoria-Geral da Advocacia da União.

O termo “autonomia” deve ser utilizado para órgãos ou entidades que dispõem de uma faculdade especial de administração e definição de seus rumos, respeitados os ditames constitucionais e legais. No tocante à atuação do advogado público deve ser utilizada, para indicar o espaço de liberdade do exercício profissional, a palavra “independência”.

São três, em linhas gerais, os possíveis âmbitos de aplicação da “independência” do profissional do direito: a) o campo administrativo; b) o campo funcional e c) o campo técnico. O primeiro diz respeito a organização e funcionamento das atribuições ou competências dos órgãos ou entidades. Está

relacionado com rotinas e procedimentos de trabalho voltados “para dentro”. O segundo, relacionado com o primeiro, significa a exteriorização do exercício das atribuições ou competências dos órgãos ou entidades. O termo “funcional” vem justamente do exercício de funções. Nesse campo devem ser consideradas estratégias ou políticas uniformes de atuação. O último dos espaços está relacionado com a atuação de cada profissional no manejo das técnicas para as quais está habilitado acadêmica e profissionalmente.

A independência, em particular do advogado público, está presente na seara técnica. Não se trata, é bom frisar, de uma independência administrativa. Assim, está sujeito o advogado público à organização do serviço conforme as definições postas pelos escalões hierárquicos superiores da Administração Pública que integra. Também não subsiste uma independência funcional do advogado público, assim entendida a atuação externa (voltada para fora do órgão jurídico), segundo o exclusivo critério do profissional e ao arrepio das definições organizacionais voltadas para o atingimento de certos resultados pela via da uniformidade de comportamentos e posicionamentos.

A PEC 82, em tramitação na Câmara dos Deputados, busca constitucionalizar o convívio entre a independência técnica do advogado público e outros relevantes valores presentes no espaço de atuação da Administração Pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Alexandre Magno Fernandes Moreira. Para que serve o advogado público?. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

CASTRO, Aldemario Araujo. Padrão de comportamento moralmente adequado é dever do servidor público mesmo além do estrito exercício das atribuições do cargo ocupado. Disponível em: <http://www.aldemario.adv.br/fora.pdf>.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MACEDO, Rommel. A atuação da Advocacia-Geral da União no controle preventivo de legalidade e legitimidade: independência funcional e uniformização de entendimentos na esfera consultiva. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça. 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. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

PAZOS, Antônio Marques. Limites da Responsabilidade Funcional dos Advogados Públicos. Revista dos Procuradores da Fazenda Nacional. Ano 11. N. 8. 2009.

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. Belo Horizonte: Fórum, 2009.