# IMPORTÂNCIA DA ADVOCACIA PÚBLICA NO ESTADO DE DIREITO DEMOCRÁTICO

## 1. Memórias

No dia 7 de março comemora-se o Dia Nacional da Advocacia Pública e, em São Paulo, o Dia do Procurador do Estado.

Em razão disso, vários textos foram escritos por membros da carreira sobre a importância da advocacia pública paulista. Eu não poderia deixar de me manifestar também, embora esteja aposentada desde longa data. Fui Procuradora do Estado de São Paulo no período compreendido entre 1970 e 1994. Falar dessa experiência desperta doces memórias da minha vida profissional. É como se fotos estivessem sendo reproduzidas para ativar as minhas lembranças, que deixam aquela saudade definida pelo poeta Rubem Alves como "*a nossa alma dizendo para onde ela gostaria de voltar*".

Falei uma vez, quando entrevistada pelo historiador Cássio Schubsky, como parte do livro que organizou sobre advocacia pública, que "*o meu amor pelo Direito Administrativo veio em função do trabalho na Procuradoria (...). Eu sempre digo que fui primeiro procuradora e depois professora. Eu entrei na Procuradoria em 70 e comecei a dar aula na segunda metade da década de 80 – já tinha um bocado de tempo na Procuradoria. Foi o meu trabalho na Procuradoria que me entusiasmou pelo Direito Administrativo (...). A Procuradoria foi fundamental para a minha carreira como professora, como doutrinadora e como parecerista*".

Essa frase foi reproduzida na Apresentação do vol. 71 da Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, editada em minha homenagem.

Quando me formei, em 1966, as portas do Judiciário e do Ministério Público estadual estavam fechadas para as mulheres. A justificativa era a de que elas não logravam passar nos concursos públicos para essas carreiras. Quem me sugeriu a carreira de Procurador do Estado foi um Professor da Faculdade de Direito da USP, que também era Procurador do Estado de São Paulo: era o Professor Tomás Pará Filho, que ministrava aulas de Processo Civil. Foi o melhor conselho que eu poderia ter recebido.

Eu posso reafirmar hoje o que tenho dito em outras oportunidades. Sinto imenso orgulho de ter atuado na advocacia pública, por ser ela relevante na defesa da democracia. Diria mais: é relevante na defesa do **Estado de Direito Democrático,** tal como adotado pela Constituição de 1988. E já foi relevante em épocas passadas, mesmo quando outros eram os modelos de Estado. Talvez se possa dizer que, onde existe Estado e onde existem governantes, torna-se necessária a atuação da advocacia pública, ainda que assim não chamada em épocas pretéritas.

O mesmo historiador já citado, Cássio Shubsky, ao escrever sobre "*Advocacia Pública – Apontamentos sobre a História da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*", inseriu em sua obra um capítulo intitulado "*Origens da Advocacia Pública*". Para enfrentar essa hercúlea tarefa, retrocedeu ao período da Revolução de Avis (1383-1385), em Portugal. O autor mostra que "*ao ascender ao reino, Dom João I, o Mestre de Avis, ampara-se em uma consultoria jurídica, personificada na emblemática figura de João das Regras*". Dentre os colaboradores, é criado um conselho, o corpo ministerial, que inclui uma figura semelhante a um procurador geral da Coroa.

A partir daí, em sucessivas fases, surge, nas Ordenações Afonsinas, a figura do procurador da Coroa, denominado "procurador dos Nossos Feitos", também presente nas Ordenações Manuelinas, de 1521. Nas Ordenações Filipinas (de 1603), aparece o Procurador dos Feitos da Fazenda.

Já no Brasil-colônia, é criada a figura do Provedor-mor, com atribuições jurídicas. Quando Portugal esteve sob domínio espanhol, o rei Felipe II instituiu, em 1609, a Relação do Estado do Brasil, criando o cargo de Procurador dos Feitos da Coroa, Fazenda e Fisco, e promotor de Justiça. Seguiu-se, no período do Império, a criação do Conselho dos Procuradores Gerais das Províncias do Brasil, que exercia atribuições de assessoria jurídica e legislativa do imperador. Ainda na época do império, foi criado o Conselho de Estado, à semelhança do Conselho de Estado francês, que à época exercia função consultiva, ficando a decisão final sempre a cargo do Imperador. Na vigência da Constituição de 1824, foi regulamentada a cobrança executiva da dívida ativa da Fazenda Nacional, sendo atribuídas funções ao "Procurador da Fazenda Nacional", que atuava junto à Corte e junto às Províncias. Depois, passou-se a distinguir o Procurador Fiscal do Tesouro do Procurador Fiscal provincial.

No período republicano, a Constituição de 1891 determinou que cada Estado se regesse por leis próprias, respeitados os princípios constitucionais da União. Sucederam-se leis estaduais disciplinando, principalmente, as atribuições da Procuradoria Fiscal, que talvez tenha sido o primeiro órgão estruturado na esfera administrativa para exercer funções próprias da advocacia pública.

O já referido historiador, Cássio Schubsky, na p. 33 de seu livro, bem resume o sentido histórico da atividade de procurador do Estado: "*nas origens, como fidalgo, servia à realiza, integrante do estamento, situação que se perpetuará durante o Império, com reflexos na República, sensíveis ainda hoje, especialmente na ocupação dos chamados "cargos em comissão", ou de confiança*". Essa situação prolongou-se na esfera federal, onde a Advocacia-Geral da União somente foi instituída após a Constituição de 1988.

O Estado de São Paulo, antecipou-se à União, em muitos anos, na organização da advocacia pública estadual, primeiro com a criação do Departamento Jurídico do Estado, em 1947 (concebido por Miguel Reale, quando Secretário da Justiça e Negócios do Interior), depois transformado na Procuradoria Geral do Estado, prevista na Constituição estadual de 1967.[1]

A primeira Constituição federal a prever a advocacia pública foi a de 1988, que serviu de fundamento para a instituição da Advocacia Geral da União, pela Lei Complementar nº 73, de 10/02/1993. Antes disso, a atividade consultiva era exercida fundamentalmente por advogados nomeados em comissão, junto aos Ministérios, sendo a União representada judicialmente pelo Ministério Público Federal.

## 2. Importância da advocacia pública para o Estado de Direito Democrático

José Afonso da Silva, que também integrou a carreira de Procurador do Estado de São Paulo, ao comentar o Preâmbulo da Constituição, diz que

> *"A Assembleia Nacional Constituinte se propôs instituir (criar) não 'o' Estado Democrático, mas 'um' Estado Democrático. Quer-se, com isso dizer que não se cogitava de adotar o Estado Democrático clássico, como mero Estado de Direito, como Estado contraposto ao Estado gendarme e ao Estado despótico. O artigo indefinido 'um' tem, no contexto, função diretiva importante, conotativa da ideia*

[1] Os dados históricos inseridos neste texto foram extraídos, de forma bastante resumida, do livro de Cássio Schubsky, publicado pela Imprensa Oficial do Estado e pelo Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, em 2008.

*de que o objetivo era instituir um tipo diferente de Estado Democrático, com nova destinação – qual seja, a de assegurar os valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceito."*

E esses valores supremos são expressamente enunciados no Preâmbulo da Constituição: os direitos sociais, os direitos individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça.

Na busca de tais objetivos, a Constituição definiu as instituições essenciais à consecução dos valores enunciados no Preâmbulo e nos quatro dispositivos inaugurais, definidores dos Princípios Fundamentais do Estado Democrático de Direito. No Título IV, que trata da Organização dos Poderes, a Constituição prevê quatro e não três capítulos: os três primeiros pertinentes a cada um dos Poderes do Estado; e o quarto, imediatamente seguinte ao que cuida do Poder Judiciário, referente às "**Funções Essenciais à Justiça**", nele incluindo o Ministério Público, a Advocacia Geral da União, a Advocacia, a Defensoria Pública e as Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal. Infelizmente, deixou de mencionar as Procuradorias Municipais, ainda que se possa afirmar, sem qualquer resquício de dúvida e com apoio no Estatuto da OAB, que a advocacia pública municipal exerce exatamente as mesmas atribuições que os demais advogados públicos. Essa omissão resultou, talvez, do fato de que, para muitos Municípios, a previsão de uma Procuradoria Municipal, acarretaria pesados ônus financeiros e orçamentários que nem todos teriam condições de suportar. Só que a omissão constitucional serviu de fundamento para que mais de 60% dos Municípios brasileiros deixassem de criar a carreira e recorressem à contratação de advogados, sem a garantia do concurso público e da estabilidade, para a prestação de atividades próprias da advocacia pública.

Ao inserir um capítulo específico sobre função essencial à Justiça dentro do Título que trata da organização dos Poderes, a Constituição acabou por permitir um duplo sentido à expressão "justiça", ambos perfeitamente aceitáveis:

Em primeiro lugar, a **Justiça como instituição**, ou seja, como sinônimo de Poder Judiciário, tal como aparece nas expressões justiça trabalhista, justiça eleitoral, justiça federal; e realmente as carreiras apontadas como essenciais à Justiça são indispensáveis ao funcionamento do Poder Judiciário, porque este, embora detenha a mais relevante e eficaz forma de controle da Administração Pública e de proteção dos direitos individuais e coletivos, não tem legitimidade para dar início às ações judiciais; ele decide sobre os

conflitos que são postos e nos limites postos pelo advogado, pelo Defensor Público, pelo Advogado da União, pelo Procurador do Estado ou do Município, pelo Promotor de Justiça (quando este atua como parte). Sem esses profissionais, a Justiça, entendida como sinônimo de Poder Judiciário, não é acionada. Ela não existe. Nas palavras de Pedro Lessa, *"a missão da Justiça é descobrir e fixar a verdade, tanto de fato, como de direito. Entregues a si mesmos, sem o auxílio dos advogados, que poderiam fazer os mais inteligentes e provectos juízes?"*.[2]

Em segundo lugar, a **Justiça como valor** incluído já no preâmbulo da Constituição entre os valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, e que consiste na "vontade constante e perpétua de dar a cada um o que é seu" (*justitia est constans et perpetua voluntas jus suum cuique tribuendi*), ou "dar a César o que é de César e a Deus o que é de Deus". Vale dizer que o advogado, seja público, seja privado, atua sempre em prol da Justiça, entendida como valor, mesmo quando desempenha suas funções perante o Poder Executivo.

Lembrando a lição de outro Procurador do Estado (este já falecido), Diogo de Figueiredo Moreira Neto, pode-se com ele afirmar que "*o legislador constitucional de 1988 definiu o País como um Estado Democrático de Direito: Democrático, porque dispõe de controles de legitimidade, e de Direito, porque dispõe de controles de legalidade*".[3]

O jurista, nesse artigo que trata das "*Funções essenciais à Justiça na Constituição de 1988*", escreve um item específico sobre "*a defesa técnica dos interesses*", onde ele realça a importância da defesa técnica no controle de legalidade, com duas afirmações que me permito transcrever:

> "*O exercício de funções jurídicas preventivas (consultoria jurídica) e postulatórias (representação judicial) sem o mínimo de consistência técnica inviabiliza o controle de legalidade e, em consequência, impossibilita a realização do Estado de Direito.*

[2] Apud PARÁ FILHO, Tomás. A dignidade da advocacia e o Poder Público. In *Revista da Procuradoria Geral do Estado*, São Paulo, vol. 9, p 87-101.
[3] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. As funções essenciais à Justiça na Constituição de 1988. In: *Revista de Direito da Procuradoria Geral*, Rio de Janeiro, 1991, p. 30-43.

> *Por esse motivo, e como a atuação postulativa é crucial no subsistema, a Constituição consigna em vários dispositivos o princípio cardeal da defesa técnica dos interesses deduzidos perante o Poder Judiciário (art. 5º, incisos LV e LXXIV, e artigos 133 e 134), todos confluindo para uma outra conclusão corolária: só se pode garantir a igualdade das partes em juízo quando todas estejam tecnicamente assistidas."*

Depois o autor acrescenta que "*dessas últimas conclusões decorre que as atividades preventivas e postulatórias do subsistema jurídico de controle de legalidade são* ***funções essenciais à justiça*** *e, por isso, ao Estado Democrático de Direito*".

Essa qualificação da advocacia, seja pública ou privada, como função essencial à Justiça é inteiramente justificável na medida em que os conflitos de interesses têm que ser levados ao Judiciário, necessariamente, por meio de advogado, e a orientação à Administração Pública, por meio de assessoramento ou consultoria jurídica, é privativa dos advogados públicos.

## 3. A advocacia pública fora da hierarquia da Administração Pública

Quando no exercício de representação judicial, o advogado público atua como intermediário entre uma pessoa jurídica de direito público e o juiz. Ele é que fundamenta os pedidos, instrui o processo, participa do devido processo legal, exercendo o direito à ampla defesa, com todos os recursos a ela inerentes, dando cumprimento, em nome do Estado, ao artigo 5º, inciso LV, da Constituição. Por isso sua função é considerada como serviço público, pelo Estatuto da OAB, e indispensável à administração da Justiça, pela própria Constituição. Nessa atribuição, o advogado público atua com a independência técnica referida por Diogo de Figueiredo Moreira Neto.

Na função consultiva, a advocacia pública participa do controle interno da Administração Pública, como, aliás, ficou expresso na redação que a PEC-82/2007 deu ao art. 132-A da Constituição, ao dispor que "*o controle interno da licitude dos atos da administração pública, sem prejuízo da atuação dos demais órgãos competentes, será exercido*" pelos órgãos da advocacia pública expressamente mencionados no dispositivo, abrangendo os que se inserem na Administração Pública direta e indireta de todos os níveis do Governo.

O papel do advogado público que exerce função consultiva não é o de representante de parte. O consultor, da mesma forma que o juiz, tem de interpretar a lei para apontar a solução correta; ele tem que ser imparcial, porque protege a legalidade e a moralidade da atuação governamental e administrativa. Suas manifestações, sob a forma de pareceres, servem de motivação para as decisões administrativas, delas fazendo parte integrante. Ele atua primordialmente na defesa do interesse público primário, de que é titular a coletividade, e apenas acessoriamente na defesa do interesse púbico secundário, de que é titular a autoridade administrativa. Por isso mesmo, a atividade de consultoria tem de estar fora da hierarquia administrativa para fins funcionais, ou seja, para que possa desempenhar com independência as suas atribuições constitucionais. Ainda que os órgãos consultivos funcionem junto aos Ministérios e Secretarias de Estado ou de Municípios, eles não recebem ordens ou instruções, para proferir o parecer neste ou naquele sentido, até porque as atividades postulatórias, de consultoria, assessoria e direção jurídicas são privativas da advocacia (art. 1º do Estatuto da OAB). Não se submetem a decisões políticas de governo que sejam emanadas ao arrepio do direito. Quem emite um parecer tem absoluta liberdade de apreciar a lei e de dar a sua interpretação. Isto é inerente à própria função que o órgão exerce. Ou ele é independente ou não precisa existir.

Não é por outra razão que o art. 131, § 2º, e o art. 132 da Constituição exigem concurso público para ingresso nas carreiras da advocacia pública. As garantias previstas no art. 135-A da PEC-82/2007, se aprovadas, não constituiriam benesses que se pretende outorgar aos advogados públicos, pois estão em consonância com o art. 247 da Constituição, que prevê garantias maiores de estabilidade para os servidores que exercem atividade exclusiva de Estado.

A independência do advogado é tão relevante que, em alguns países, como França, Bélgica e alguns cantões suíços, não se admite a possibilidade de o advogado ser assalariado. No Brasil, adota-se posição mais liberal, em que devem se harmonizar os dois Estatutos a que se subordinam os advogados públicos, de tal modo que, ao mesmo tempo em que se inserem na organização administrativa para fins administrativos, possam exercer a advocacia pública com a independência necessária e indispensável para atuar na defesa do interesse público tutelado pela unidade da federação em que atua.

A posição da advocacia pública na organização do Estado é idêntica àquela ocupada pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública. Nem poderia ser diferente, já que todas essas instituições foram incluídas no mesmo título que trata da Organização dos

Poderes, no capítulo referente às funções essenciais à Justiça. Todas exercem atividade típica de Estado, razão pela qual mereceram tratamento diferenciado na Constituição. Tão próximas são essas instituições que, na vigência da Constituição anterior, as atribuições que hoje os artigos 131 e 132 outorgam à advocacia pública eram exercidas pelo Ministério Público Federal, Procuradoria da Fazenda Nacional e Consultoria-Geral da República. E a assistência judiciária aos necessitados, hoje privativa da Defensoria Pública, antes constituía atribuição dos Procuradores de vários Estados, inclusive de São Paulo.

Ainda hoje a advocacia pública desempenha algumas funções muito semelhantes às do Ministério Público, na medida em que dispõe de legitimidade para representar a pessoa jurídica pública em ações civis públicas na defesa do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, com fundamento no art. 129, III e parágrafo único, da Constituição; também tem legitimidade para a propositura da ação de improbidade administrativa (Lei 8.429/92) e para a responsabilização judicial das pessoas jurídicas que praticam atos danosos contra a Administração Pública.

## 4. A "advocacia pública" no Estatuto da OAB

A expressão "advogado público", utilizada em oposição ao advogado que atua como empregado do setor privado ou como profissional liberal, designa aqueles que, com vínculo de emprego estatutário, integram a Advocacia Geral da União, a Procuradoria Geral do Estado e a Procuradoria do Município (embora esta última não esteja referida na Constituição). E abrange também os advogados que representam as autarquias e fundações de direito público alcançados pelo regime jurídico a que se refere o artigo 39 da Constituição Federal.

O advogado público sujeita-se a **duplo regime jurídico**: de um lado, um regime estatutário que o vincula à entidade pública prestadora de serviço público e defensora de interesses públicos indisponíveis, e, de outro lado, regime estatutário diverso, que o liga a outra entidade – a OAB -, também prestadora de serviço público (em sentido diverso) e com normas próprias que se impõem a todos os que exercem a atividade de advogado.

Note-se que o artigo 2º, § 1º, do Estatuto da OAB (Lei 8.906, de 4.7.94), afirma que "*no seu **ministério privado**, o advogado presta **serviço público** e exerce função social*". E, pelo artigo 3º, § 1º, "*exercem atividade de advocacia, sujeitando-se ao regime desta lei, **além do regime próprio a que se subordinem**, os integrantes da Advocacia-*

*Geral da União, da Procuradoria da Fazenda Nacional, da Defensoria Pública e das Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas entidades da administração indireta e fundacional*".

Paralelamente, o advogado público, na posição institucional definida na Constituição Federal, exerce **serviço público** de representação judicial e extrajudicial de ente público, além das atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, nos termos do artigo 131 da Constituição.

Não há dúvida, pois, de que o advogado público exerce serviço público em dois sentidos. Como advogado sujeito ao estatuto da OAB, ele presta serviço público, não no sentido próprio da expressão, utilizada para designar uma atividade que o Estado assume como sua, para atender a necessidades públicas sob regime jurídico total ou parcialmente público. Nesse sentido, a atividade do advogado não é serviço público, porque não constitui atividade assumida pelo Estado com o referido objetivo. Mas **é serviço público porque ele é essencial à administração da justiça**. Ele sempre foi essencial à administração da Justiça, ainda que somente hoje a Constituição o diga expressamente.

Como advogado público, ele tem um ***munus*** a mais: além de exercer a advocacia, que já é, por si, função essencial à Justiça, ele desempenha outra função que a Constituição também inclui entre as funções essenciais à Justiça, mas aí no sentido próprio, já referido, da expressão **serviço público:** é serviço público nos termos definidos no art. 131 e 132 da CF, ou seja, abrange as funções de representação judicial e extrajudicial da União e as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. Por sua vez, o art. 132 prevê para as Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal as funções de representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

## 5. Das atribuições da advocacia pública

Muito antes de a Constituição incluir a advocacia pública entre as funções essenciais à Justiça e atribuir-lhe as funções de representação judicial e extrajudicial do ente federativo em que se insere, bem como as atividades de consultoria e assessoramento jurídico, as atribuições dos advogados públicos, especialmente na esfera estadual e, às vezes, na própria esfera municipal, já vinham especificadas na legislação infraconstitucional. Suas atribuições, desde longa data, abrangem a elaboração de **pareceres**, em resposta a consultas feitas pelas autoridades administrativas e que passam

a integrar a motivação do ato decisório; essa foi, talvez, a primeira função dos advogados públicos, em tempos anteriores à criação do Estado de Direito. As autoridades, ainda hoje, dificilmente, tomam uma decisão sem apoiar-se em fundamentação oferecida pelos advogados públicos.

Além disso, os advogados públicos redigem **informações em mandados de segurança** a serem firmadas pela autoridade coatora; elaboram petição inicial nas **ações diretas de inconstitucionalidade** e **constitucionalidade** propostas pelo Chefe do Poder Executivo; analisam **projetos de lei** de iniciativa do Poder Executivo ou do Legislativo; redigem **vetos** a projetos de lei aprovados pelo Legislativo; **preparam despachos** a serem firmados pelas autoridades administrativas; examinam as **minutas de editais de licitação e de contratos** (em consonância com o artigo 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93 e artigo 53 da Lei 14.133/21); participam de **processos disciplinares** (seja como integrantes da comissão processante, seja como responsáveis pelo exame de sua legalidade); representam o Estado em juízo, quer na qualidade de autor, quer na qualidade de réu; **atuam junto aos Tribunais de Contas** na defesa das pessoas jurídicas em que exercem suas atividades; prestam **assessoria jurídica aos Municípios**. E hoje veem desempenham a importante função de orientar os órgãos da Administração Pública na interpretação e aplicação de leis mais complexas, como é o caso da nova Lei Geral de Licitações e Contratos (nº 14.133/21). E o fazem por meio da elaboração de **súmulas, modelos, minutas** e de outros meios que facilitem a compreensão da lei e a uniformidade de atuação dos vários órgãos que integram a Administração Pública.

Além das atribuições definidas nas leis orgânicas de cada ente federativo, outras leis, igualmente relevantes, preveem a atuação da advocacia pública para garantir o cumprimento de objetivos legais, muitas vezes expressos na Constituição.

A Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), na redação original, deu legitimidade à advocacia pública para a propositura de ações de improbidade. A Lei nº 14.230/21, ao alterar a redação original, pretendeu dar legitimidade apenas ao Ministério Público para propositura da ação. Mas essa falha flagrante do legislador foi corrigida pelo STF, ao decidir, em 31-8-22, nas ADIs 7042 e 7043, que entes públicos que tenham sofrido prejuízos em razão de atos de improbidade também estão autorizados a propor ação e celebrar acordos de não persecução civil em relação a esses atos. Nem poderia ser diferente, já que a advocacia pública, por força de norma constitucional, é a grande

defensora do patrimônio público e do interesse público de que são titulares os entes federativos.

A Lei nº 7.347/1985, que disciplina a ação civil pública, outorga legitimidade à União, Estados, Municípios e suas entidades da administração indireta, para propositura da ação e o faz com fundamento no artigo 129, § 1º, da Constituição. O objetivo da ação, tal como previsto no artigo 129, inciso III, é o de promover a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. Mais uma vez, está presente a atuação da advocacia pública na representação dos entes federativos.

Na lei anticorrupção (Lei nº 12.846/13), a participação do advogado público é prevista em vários dispositivos, cabendo-lhe a competência para requerer as medidas judiciais necessárias para a investigação e o processamento das infrações, inclusive indisponibilidade de bens (art. 10, § 1º, e art. 19, § 4º), além da competência para ajuizar ações com vistas à aplicação das penalidades previstas na lei.

A Lei Geral de Licitações e Contratos administrativos (nº 14.133/21) também exige a participação da advocacia pública no procedimento licitatório e na celebração do contrato, para garantir a sua licitude. No art. 8º, § 3º, é prevista a possibilidade de os agentes de contratação contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico. E no art. 53, é exigido o encaminhamento do processo licitatório, ao final da fase preparatória, para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação. O mesmo controle prévio de legalidade pelo órgão jurídico é exigido para as contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos (§ 4º do art. 53).

Também em matéria de mediação, disciplinada pela Lei nº 13.140, de 26-6-2015, é prevista a participação do advogado público, mediante a criação, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito da advocacia pública, de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, com as competências previstas no art. 32.

Em resumo, o advogado público, nas funções de consultoria e assessoramento, é o grande defensor da legalidade na atuação da Administração Pública; é ele que orienta, que fundamenta, que redige atos administrativos em nome da autoridade junto à qual exerce suas atribuições. Na função postulatória, ele é o grande defensor do patrimônio público e social; é o grande responsável pela execução da dívida ativa do Estado,

contribuindo para o aumento da receita pública; é o grande defensor do erário e do interesse público cuja tutela incumbe à pessoa jurídica que representa judicial e extrajudicialmente; é aquele que fala perante os juízes e tribunais, até a última instância, na defesa dos atos praticados pelo poder público e na defesa da legalidade, entendida em seu sentido mais amplo, para abranger os atos legislativos, os atos normativos do Poder Executivo, bem como os princípios, valores e fins sociais previstos de forma expressa ou implícita na Constituição. É ele que, na esfera judicial e extrajudicial, atua na defesa do Estado Democrático de Direito.

**MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO**

**Procuradora do Estado Aposentada**

**Mestre, Doutora, Livre-docente e Professora Titular pela Faculdade de Direito da USP**

**Membro da Academia Brasileira de Letras Jurídicas**