

Anna Pereira: Importância da PEC 82 no controle da administração

No contexto de inúmeras denúncias envolvendo desvios de recursos públicos, volta à voga a discussão acerca dos meios de se fazer o controle da probidade pública.

Como demonstra a prática, uma vez malversados valores públicos, o processo de sua recuperação é demorado e nem sempre eficiente. Sendo assim, na esteira do ditado popular, mais eficaz prevenir a ocorrência dos ilícitos administrativos do que despender recursos financeiros e humanos para, posteriormente, remediar os danos causados por ilícitos já consumados.

Nesse tocante, a advocacia pública exerce um papel da maior importância no *controle preventivo* da administração pública, na medida em que é a única função essencial à justiça que possui condições institucionais de atuar *previamente* à efetivação de atos administrativos.

Isso porque, em sua atuação consultiva, o procurador emite sua opinião acerca da juridicidade de pretensas contratações públicas antes da celebração do contrato ou do convênio, na forma do artigo 38, parágrafo único da Lei 8.666/93. Caso o advogado público identifique algum vício no negócio jurídico pretendido, manifestar-se-á pela inviabilidade jurídica da contratação e, tendo em vista o entendimento consolidado na jurisprudência do STF de que o parecer jurídico nesses casos é vinculante, a contratação não poderá ser levada a cabo.

Com isso, observa-se que o advogado público — e apenas ele — tem a capacidade institucional de evitar tanto a ocorrência de danos ao erário quanto a violação a princípios constitucionais, como a moralidade e a impessoalidade.

Além do relevante papel consultivo, o Advogado Público também pode evitar a materialização de condutas ilícitas em sua atuação no contencioso, uma vez que a visão e a expertise que adquire do funcionamento interno da administração lhe permitem dar início a uma série de iniciativas eficazes no controle do poder público e na promoção de direitos fundamentais.

Exemplo dessa atuação preventiva que traz benefícios diretos notórios à população encontra-se na criação da Câmara de Resolução de Litígios de Saúde (CRLS). Implementada no Estado do Rio de Janeiro por iniciativa da PGE-RJ. Apesar do pouco tempo em funcionamento, a CRLS já mostra dados bastante positivos. De acordo com dados da própria Secretaria de Estado de Saúde do estado, colhidos após 6 meses de funcionamento da Câmara, houve uma redução de 40% nos processos judiciais envolvendo a matéria saúde em todo o Rio de Janeiro. A taxa de redução de litígios judiciais aumenta a depender do pleito: 84% em relação a cirurgias; 90% em relação a consultas médicas; 79% em relação a exames médicos.

É salutar, portanto, que seja de ser mais difundida no conhecimento popular a atuação da advocacia pública, que tem como uma de suas funções mais relevantes o controle da juridicidade e, muitas vezes, o aprimoramento dos atos administrativos e das políticas públicas. É necessário que o cidadão veja na



advocacia pública um órgão de defesa de seus interesses, como atualmente já é visto o Ministério Público.

Aliás, o controle feito pela advocacia pública não se confunde com aquele feito pelo Ministério Público. Ambos são, em verdade, complementares e igualmente relevantes.

O Ministério Público, em sua atuação de controle, tem somente a possibilidade de atuar *posteriormente* ao cometimento do ilícito, reprimindo por meios cíveis ou penais os responsáveis pelo desvio de conduta. Ao contrário, a advocacia pública tem uma *atuação prévia* ao acontecimento do ilícito — o que a torna tão cara para a proteção do erário e da coisa pública.

O advogado público assume uma dupla importância social neste ponto: de um lado, tem a possibilidade de *prevenir* a ocorrência do ilícito, evitando todo o círculo vicioso de necessidade da reparação do dano; e, de outro giro, fornece o amparo jurídico necessário à concretização de projetos importantes para a sociedade, permitindo que estes finalmente se tornem realidade.

Nada obstante, a advocacia pública vive uma realidade de subordinação. Atualmente, dentre todas as funções essenciais à Justiça (Ministério Público, Defensoria Pública, advocacia privada e advocacia pública), somente a advocacia pública ainda não teve constitucionalmente reconhecida a sua autonomia, o que prejudica o fortalecimento das procuradorias e reduz a independência técnica de que devem gozar os procuradores para fazer este controle preventivo da administração pública.

No entanto, nos encontramos em um ponto de virada. Neste momento, tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição (PEC 82-A/2007), que, em substituição à redação original das PECs 82/2007 e 452/2009, busca alterar o quadro constitucional a que se submetem os membros das carreiras da Advocacia-Geral da União e órgãos vinculados, assim como das procuradorias dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, garantindo-lhes, finalmente, a tão salutar autonomia institucional administrativa, técnica e orçamentária.

Tais propostas têm por fito, dentre outras modificações, estabelecer expressamente que a advocacia pública goza de autonomia administrativa, técnica e orçamentária, com vistas a corrigir a dita “assimetria constitucional” entre as funções essenciais à Justiça. Essa independência, principalmente perante o Poder Executivo, é crucial para possibilitar uma atuação ainda mais efetiva da advocacia pública no controle da probidade da atuação administrativa.

Devido ao papel único que as procuradorias assumem no controle prévio da atuação administrativa, o projeto vem sendo chamado de “PEC da probidade”. Com efeito, para que as funções constitucionais da advocacia pública possam ser desempenhadas com a profundidade e a abrangência que nosso país tanto requer, mostra-se salutar o fortalecimento de suas Instituições, notadamente por meio da garantia da independência técnica de seus membros.

Para que se desenvolva uma “advocacia pública de Estado” (e não “de governo”), pautada nos valores constitucionais que fundamentaram a sua criação, é necessário que se garanta a seus membros o mínimo de isolamento de pressões externas, a fim de que a atuação das procuradorias não seja moldada por interesses governamentais transitórios. Essa atuação independente somente poderá ser conquistada de



forma plena no momento em que as procuradorias finalmente gozarem de efetiva autonomia administrativa, técnica e orçamentária.

A conjuntura atual do país, com a sociedade civil saturada de assistir ao vilipêndio de recursos públicos, não poderia se mostrar mais favorável à aprovação de tais emendas constitucionais. A aprovação da PEC 82/2007, a PEC da Proibição, representaria um grande passo em direção à autonomia do único órgão que exerce controle prévio em relação aos agentes políticos e, assim, pode impedir que ilicitudes sequer se concretizem. Será, enfim, uma conquista para o povo brasileiro.