

STABILITY IN PUBLIC ADVOCACY FOR THE CONFORMATION OF PUBLIC VALUES AND IMPLEMENTATION OF FUNDAMENTAL RIGHTS IN STRUCTURING PROCESSES

ESTABILIDADE NA ADVOCACIA PÚBLICA PARA A CONFORMAÇÃO DE VALORES PÚBLICOS E CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS EM PROCESSOS ESTRUTURANTES

artigos
científicosBruno Roberto de Lima¹

¹Analista Judiciário da Justiça Federal do Ceará; pesquisador mestrando do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Ceará (UFC); pós-graduado em Direito Público pela Faculdade Entre Rios do Piauí; Advogado Cível (2010-2013). E-mail: brlbruno_roberto@hotmail.com.

Recebido/Received: 12.11.2021/ November 12th, 2021.
Aprovado/Approved: 13.10.2022/ October 13th, 2022.

RESUMO

A Advocacia Pública é uma função essencial à Justiça que apresenta o Estado e auxilia os governantes na consultoria jurídica e extrajurídica de como realizar políticas públicas segundo o Estado Constitucional Democrático de Direito. Na atuação judicial os procuradores estatais atuam nos processos estruturantes promovendo o diálogo entre o Executivo, Legislativo, Judiciário e os demais atores processuais conflitantes. Para que o desempenho destes advogados públicos seja conforme os valores Constitucionais, deve esta classe atuar com certa autonomia profissional conferida pela garantia institucional da estabilidade. Por meio desta salvaguarda é possível minimizar as formas de interferências de pressões políticas e econômicas diversas do interesse público para o ajustamento de princípios magnos. Os processos estruturantes são espécies de demanda judicial que tentam reorganizar as instituições públicas e privadas para a devida conformação de valores públicos. Para que estes ocorram com a maior eficiência possível é imprescindível uma atitude cooperativa dos sujeitos processuais para a realização da reforma estrutural. Destarte, os procuradores públicos são essenciais para o êxito de uma reforma estrutural, pois servem como grandes interlocutores interinstitucionais nas demandas estruturantes. A Proposta de Emenda à Constituição n.º 32 de 2020 que tem como um de seus objetivos o fim da estabilidade no serviço público para diversas categorias de servidores públicos, dentre elas a Advocacia Pública, resultará em prejuízos à autonomia laboral dos representantes estatais e poderá prejudicar o êxito dos processos estruturantes. O estudo é essencialmente bibliográfico, dialético, sistêmico, hermenêutico e descritivo, de índole qualitativa, mediante avaliação doutrinária, histórica documental, e comparativa utilizando método dedutivo. Conclui-se que a estabilidade demonstra-se como garantia essencial para o exercício laboral dos procuradores estatais na composição de valores públicos e concretização de direitos fundamentais nos processos estruturantes, motivo pelo qual não pode ser vilipendiada por uma eventual reforma à Constituição Federal.

Palavras-chave: Advocacia Pública. Estabilidade. Processos Estruturantes. Reforma Administrativa.

ABSTRACT

Public Advocacy is an essential function of Justice that represents the State and assists governments in legal and extra-legal advice on how to carry out public policies according to the Democratic Constitutional State of Law. In judicial action, state attorneys act in structuring processes promoting dialogue between the Executive, Legislative, Judiciary and other conflicting procedural actors. For the performance of these public lawyers to conform to Constitutional values, this class must act with a certain professional autonomy conferred by the institutional guarantee of stability. By means of this safeguard, it is possible to minimize the forms of interference from political and economic pressures different from the public interest for the adjustment of great principles. Structuring processes are types of lawsuits that try to reorganize public and private institutions for the proper conformation of public values. For these to occur with the greatest possible efficiency, a cooperative attitude of the procedural subjects is essential to carry out the structural reform. Thus, public prosecutors are essential for the success of a structural reform, as they serve as major inter-institutional interlocutors in structuring demands. The Proposed Amendment to the Constitution No. 32 of 2020, which has as one of its objectives the end of stability in the public service for several categories of public servants, among them the Public Advocacy, will result in damage to the labor autonomy of state representatives and may jeopardize the success of structuring processes. The study is essentially bibliographic, dialectical, systemic, hermeneutic and descriptive, of a qualitative nature, through doctrinal, historical, documentary and comparative evaluation using a deductive method. It is concluded that stability proves to be an essential guarantee for the work exercise of state attorneys in the composition of public values and realization of fundamental rights in structuring processes, which is why it cannot be vilified by a possible reform of the Federal Constitution.

Keywords: Public Advocacy. Stability. Structuring Processes. Administrative Reform.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO; 2. ADVOCACIA PÚBLICA E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO; 3. PROCESSOS ESTRUTURANTES E A RELEVÂNCIA DA ATUAÇÃO DO PROCURADOR PÚBLICO; 4. PEC N.º 32/2020: PREJUÍZO ÀS REFORMAS ESTRUTURAIIS E CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS; 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS; REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUÇÃO

A advocacia pública é um ramo de atuação jurídica relevante no ordenamento brasileiro, expressamente qualificada pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) como uma das funções essenciais à Justiça. Percebe-se paulatinamente que, com o aumento das tecnologias e maior fluxo de informações na população, esta vem adquirindo a consciência de seus direitos e se valendo de outros órgãos não menos importantes, como a Defensoria Pública, para a defesa de seus interesses. Com isto,

é possível afirmar estatisticamente que o Estado é uma das partes mais demandadas como ré no sistema jurídico brasileiro¹. Desta forma surge o advogado público como profissional habilitado para a representação do Estado, judicial e extrajudicialmente.

As demandas que chegam ao Judiciário em desfavor do Estado são classificadas, em sentido amplo, como litígios de interesse público. Dentre essas espécies de ações existem processos judiciais que têm como base problemas sociais de alta complexidade originados da falta de coordenação entre as diversas instituições. Estes são denominados de processos estruturantes.

Observar-se, entretanto, que muitos dos questionamentos judiciais em desfavor da Fazenda Pública são proferidos em ações individuais ou processos coletivos de impacto local. O Judiciário ao proferir estas decisões de maneira isolada, por vezes, acaba onerando significativamente o orçamento público do Estado.

Os governantes, analisando o custo-benefício político, optam por se submeter às sentenças judiciais particulares em vez de efetuar processos estruturantes. Para isso, muitas vezes utilizam da hierarquia presente na estrutura da Administração Pública para condicionar a atuação dos advogados públicos na resolução contingencial do caso e sem priorizar um viés conglobante e *pro futuro* em que as decisões de reorganização institucional poderiam proporcionar para a coletividade.

Para que o Estado efetive suas políticas públicas de maneira eficiente a partir do poder de império exercido pelo Judiciário, os processos estruturantes demonstram-se como ferramentas que conseguem efetivar o diálogo entre os Poderes e os demais sujeitos interessados na lide estrutural. Além de um Judiciário qualificado deve a Advocacia Pública, como representantes estatais, tenham um olhar crítico para as demandas estruturais.

Assim, para que os procuradores estatais possam bem desempenhar suas atribuições, especialmente na atuação dos processos estruturantes, é imprescindível que estes possuam garantias institucionais para um desempenho com respeito aos valores do Estado Democrático de Direito, o que hoje é assegurado pelo instituto da estabilidade. Ocorre que a Proposta de Emenda à Constituição n.º 32/2020, atualmente em trâmite no parlamento brasileiro, diminui essa salvaguarda a diversas carreiras públicas, dentre elas a advocacia pública.

Desta forma investiga-se a relevância da atividade dos procuradores estatais diante dos processos estruturais para a conformação de valores e efetivação de políticas públicas, bem como a defesa da estabilidade dos advogados públicos para a realização de seu ofício de maneira eficiente e com a finalidade de assegurar a concretização da Justiça e do interesse público.

Quanto a sua abordagem, a análise do presente trabalho será de natureza dialética, estrutural, hermenêutica e sistêmica. Procedimentalmente, a metodologia

¹ CNJ - Painel Grandes Litigantes. Conselho Nacional de Justiça, 2022. Disponível em: <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>. Acesso em 13, out. 2022.

utilizada será histórica, comparativa, qualitativa por pesquisa essencialmente bibliográfica da doutrina relacionada aos temas e da legislação pertinente.

No segundo item deste trabalho será vista a importância da advocacia pública para o estado democrático de direito e como a labor desta classe profissional é essencial para que os valores públicos sejam conformados e, para tanto, faz-se necessária a garantia de estabilidade no serviço público para procuradores estatais.

Em diante será explanado como os processos estruturantes são instrumentos judiciais relevantes para a reorganização de instituições públicas e privadas com o fim de garantir a concretização de direitos fundamentais. Para que estas demandas processuais se efetivem da melhor maneira é relevante a atuação da advocacia pública detentora de estabilidade que possa promover o diálogo interinstitucional entre os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e demais atores conflitantes no litígio estrutural.

Por fim, constata-se como a Proposta de Emenda à Constituição n.º 32/2020, que tem como um de seus itens o fim da estabilidade de algumas carreiras do serviço público, dentre elas a Advocacia Estatal, em verdade trará prejuízos à autonomia profissional desta classe. Assim a ausência de garantia institucional associada às pressões políticas e econômicas contrárias ao interesse público resultará em retrocesso social na concretização de direitos fundamentais.

O fim da estabilidade do serviço público para as carreiras da advocacia pública poderá sujeitar estes profissionais às pressões políticas dos governantes para atuarem de forma a não cooperar com a efetivação de reformas estruturais e ajustamento de valores públicos estabelecidos na Constituição.

2. ADVOCACIA PÚBLICA E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Antes da CF/88, a representação do Estado era competência do Ministério Público, o qual exercia as atribuições de advocacia estatal e defesa da sociedade. A soma de tais capacidades gerava alguns conflitos em ações judiciais: no patrocínio de causas em prol da coletividade, o *parquet* poderia também exercer de forma conflitiva os interesses estatais.

Diante desses conflitos, a Carta Cidadã de 1988 tentou solucionar esta disparidade criando, no âmbito federal, três órgãos autônomos distintos com funções específicas a partir das antigas atribuições do *parquet*: a Advocacia Pública, da Defensoria Pública Federal² e o Ministério Público da União³. Desta forma coube à advocacia estatal a responsabilidade pelo assessoramento jurídico e defesa dos interesses do Estado de forma judicial e extrajudicialmente, nos termos do artigo 131 da CF/88.

² Defensoria Pública com atribuição específica para a defesa dos hipossuficientes, conforme o artigo 134 da CF/88.

³ Ministério Público com a competência da defesa da ordem jurídica, do regime democrático de Direito e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme artigo 127 da CF/88.

Nas palavras de João Carlos Souto⁴, sanou-se “um equívoco que já durava mais de um século. O equívoco residia em atribuir ao Ministério Público a função de advogado da União Federal cumulada com a de fiscal da lei e titular da ação penal”. Constatou-se que as Funções Essenciais à Justiça possuem uma origem comum, ou seja, a especificação das atribuições do *Parquet*, com o escopo de defender a sociedade e o interesse público, cada um com suas especificidades.

Topograficamente, ao verificar a Constituição, constata-se que as Funções Essenciais à Justiça não estão situadas na organização dos demais poderes. Concluiu-se que para a consecução do Estado Democrático de Direito são necessários órgãos que fomentem um exercício dialógico entre os Poderes Estatais para conferir unidade Constitucional no desempenho das funções do Legislativo, Executivo e Judiciário e assim garantir a conformação de valores públicos na sociedade.

Assim, Ministério Público, Defensoria e Advocacia Pública não são órgãos subordinados aos poderes políticos, mas que atuam em prol do atendimento do interesse coletivo e do real titular do poder constituinte: o povo.

A Administração Pública para a sua organização estrutura-se de maneira hierárquica. Assim, normalmente procuradores estatais estão subordinados aos chefes das instituições correlatas. Entretanto, este arranjo institucional não é sinônimo de subordinação. Os advogados públicos possuem a tarefa primordial na defesa do interesse público primário e, para tanto, algumas garantias lhe foram conferidas, como a estabilidade. Nesse sentido afirma Maria Sylvania Zanella Di Pietro:

[...] a inserção da advocacia pública dentro da organização hierárquica da Administração Pública pode comprometer a autonomia da instituição e a independência de seus membros no exercício de sua função de defesa do interesse público primário. Não é por outra razão que o artigo 131 da Constituição, exigiu, no § 2º, a organização em carreira na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos. Vale dizer que o próprio legislador constituinte considerou essencial a independência dos integrantes da advocacia pública no exercício de suas funções, razão pela qual impôs normas precisas de ingresso, com a consequente garantia da estabilidade. Por isso mesmo, não podem pessoas estranhas ao quadro da instituição ocupar cargos em comissão para exercer atribuições privativas dos advogados públicos⁵.

A referida autora enfatiza a necessidade de o advogado público possuir independência funcional para poder exercer o seu *múnus* público, exemplificando ainda que em países como a Bélgica, França e alguns cantões na Suíça a autonomia do procurador estatal é tão relevante que são inadmissíveis estes funcionários públicos com vínculos meramente empregatícios.

Assim, a advocacia pública como uma função essencial à justiça não pode se submeter a interesses de terceiros ou à vontade dos governantes. A hierarquia

4 SOUTO, João Carlos. **A União Federal em Juízo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 25.

5 DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. A Advocacia Pública como Função Essencial à Justiça. **CONJUR**, 18 ago 2016. Disponível em: <https://anafenacional.org.br/wp-content/uploads/2018/03/Conjur-A-Advocacia-P%C3%BAblica-como-fun%C3%A7%C3%A3o-essencial-%C3%A0-Justi%C3%A7a.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2021.

presente em uma procuradoria estatal existe apenas para organização das estruturas da Administração Pública e não para subordinar o seu desempenho profissional, o qual deve seguir as diretrizes do Estado Democrático de Direito.

Graças a atividade consultiva, o advogado público orientará os governantes conforme o ordenamento jurídico vigente. Assim, o procurador não deve exercer suas atribuições funcionais com o escopo exclusivo de legitimar interesses políticos. Consta-se, assim, que a atividade de consultoria exerce um papel de controle prévio de legalidade e legitimidade dos atos administrativos. Nesse sentido afirma Aldemário Araújo Castro:

É possível afirmar, sem dúvidas ou receios: o mais eficiente controle de juridicidade da Administração Pública pode estar, se provida de meios necessários, na Advocacia Pública. Indaga-se, quem, além da Advocacia Pública, consegue, por exemplo, evitar ou se antecipar ao desvio ou abuso administrativo?⁶

Com o objetivo de alcançar este controle preventivo é que a estabilidade se mostra como uma garantia necessária para que o advogado público exerça suas atribuições sem sofrer pressões ou abusos de eventuais superiores hierárquicos, ou políticos. Sem esta salvaguarda, o servidor público estará facilmente submetido às influências extrajurídicas que não estejam em consonância com a finalidade pública. Um procurador estatal que não tenha estabilidade e independência funcional poderá este servidor se ver obrigado a ratificar um ato administrativo ilegal travestindo-o de legalidade.

Apesar de o Ministério Público e o cidadão (por meio da ação popular) serem partes legítimas para questionar a legitimidade de atos administrativos, a atuação destes ocorre *a posteriori*, ou seja, após já concretizado o eventual ato ilegal. A Procuradoria por exercer um controle preventivo, pode evitar que o ato danoso ao interesse público seja consumado. E em um país como o Brasil, em que o histórico de impunidade nos crimes de colarinho branco remontam o Brasil colônia, é essencial que esta fiscalização ocorra de forma preliminar para evitar o agravamento de demais problemas estruturais frutos de atos corruptivos.

Desta forma, constata-se a importância do exercício laboral independente dos Procuradores estatais para que estes auxiliem no diálogo entre os Poderes para a concretização da Justiça no Estado Democrático de Direito, o que é somente possível com a garantia da estabilidade no serviço público.

3. PROCESSOS ESTRUTURANTES E A RELEVÂNCIA DA ATUAÇÃO DO PROCURADOR PÚBLICO

As noções preliminares de processo estrutural remontam à década de 1950 nos Estados Unidos por meio do ativismo judicial presente no caso *Brown vs. Board of*

6 CASTRO, Aldemário Araújo. A Advocacia Pública como Instrumento do Estado Brasileiro no Controle da Juridicidade dos Atos da Administração Pública. *Revista da AGU – Advocacia Geral da União*. Ano VII, número 15. Brasília, março de 2008, p. 14.

*Education*⁷. Posteriormente aprimorada pelas sucessivas decisões que envolveram a reforma do sistema penitenciário do Estado norte-americano do Arkansas a partir dos anos de 1970 em *Holt vs. Sarver*⁸.

Owen Fiss⁹ afirma que deste precedente judicial "... com o tempo as reformas estruturais foram alargadas para incluir a polícia, prisões, manicômios, instituições para pessoas com deficiência mental, autoridades públicas de auxílio à moradia e agência de bem-estar social". O Judiciário para conformar valores constitucionais passou a determinar em suas decisões reestruturações orgânicas nas instituições burocráticas com o escopo de concretizar direitos fundamentais, políticas públicas ou solucionar litígios complexos caracterizados pela disputa de múltiplos interesses (ora convergentes, ora divergentes) dignos de tutela.

Processos estruturantes decorrem, assim, da existência de litígios estruturais. Estes caracterizam-se por um estado de desconformidade das estruturas das instituições burocráticas, públicas ou privadas, ou seja, desconformidade com a normalidade ou disposição ideal de coisas que necessitam de reorganização.

Os litígios estruturais são caracterizados por uma multipolaridade¹⁰, ou seja, existem diversos atores e interesses envolvidos na lide parcialmente convergentes: determinados sujeitos podem se congregam para alcançar um objetivo específico, mas em outras oportunidades estes participantes serão antagônicos. Assim, as decisões estruturantes serão complexas, pois admitem diversas soluções.

Conforme aponta Matheus Galdino¹¹, os processos estruturantes dão relevância a compreensão teleológica dos fatos. Apesar da importância de se fazer um estudo sobre o litígio estrutural para entender as causas, o ponto central desses processos é a realização de um estado de coisas ideal *pro futuro*. Os sujeitos da ação judicial orgânica devem projetar a trajetória para conseguir este fim. Assim, ao contrário do contencioso civil tradicional em que existe, por norma, uma investigação sobre a relação causa e efeito, passa-se a examinar a lide sobre uma conexão entre meio e fim.

Os processos estruturantes determinam suas ordens por meio da decisão estruturante, que é uma sentença de natureza complexa que pretende implantar um estado de coisa ideal por meio da reestruturação das instituições burocráticas que estavam desorganizadas. Ao estudar a natureza jurídica dessas decisões, Fredie Didier Júnior, Hermes Zaneti Júnior e Rafael Alexandria de Oliveira afirmam:

7 JOBIM, Marco Félix; ROCHA, Marcelo Hugo da. Medidas Estruturantes: Origem em *Brown v. Board of Education*. In: **Processos Estruturais**. ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org). 3ª ed. rev. atual e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2021, p. 853-872.

8 VIOLIN, Jordão. *Holt v. Sarver* e a reforma do sistema prisional no Arkansas. In: **Processos Estruturais**. ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org). 3ª ed. rev. atual e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2021, p. 637-686.

9 No original: "... but in time structural reform was broadened to include the police, prisons, mental hospitals, institutions for the mentally retarded, public housing authorities, and social welfare agencies". FISS, Owen. Two Models of Adjudication. In: GOLDWIN, Robert A.; William A. **How Does the Constitution Secure Rights?** American Enterprise Institute Constitutional Studies. Disponível em: <https://www.law.yale.edu/sites/default/files/documents/faculty/papers/twomodels.pdf>. Acesso em 08 jul 2021.

10 TEMER, Sofia Orberg. **Participação no Processo Judicial**: arranjos subjetivos e modalidades de atuação. Tese (Doutorado em Direito Processual). Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), 2020, p. 168.

11 GALDINO, Matheus Souza. Breves Reflexões sobre as Consequências de uma compreensão Teleológica dos Fatos para a Teoria do Processo Estrutural. In: **Processos Estruturais**. Sérgio Cruz Arenhart e Marco Félix Jobim (org). 2 ed. Salvador: Juspodivm, 2021, p. 901-951.

Primeira, ela prescreve uma norma jurídica de conteúdo aberto; o seu preceito indica um resultado a ser alcançado - uma meta, um objetivo - assumindo, por isso, e *nessa parte*, a estrutura deontológica de uma *norma-princípio*. Segundo, ela *estrutura* o modo como se deve alcançar esse resultado, determinando condutas que precisam ser observadas ou evitadas para que o preceito seja atendido e o resultado, alcançado - assumindo, por isso, e *nessa parte*, a estrutura deontológica de uma *norma-regra*.¹²

Percebe-se assim que a decisão estruturante possui uma natureza deontológica binária: o julgador ao estabelecer a lide como um litígio estrutural enuncia qual o estado ideal de coisas os sujeitos do processo devem almejar. Como a reforma estrutural é feita de maneira protraída no tempo, as sucessivas determinações judiciais terão o caráter de norma-regra, pois determinam os meios para se alcançar o fim.

Para que a reforma estrutural obtenha êxito na composição de juízos constitucionais é necessária flexibilidade e consensualidade do procedimento nos processos estruturantes. Como os litígios estruturais podem ocorrer por diversas causas de fato, é imprescindível que a ação judicial adapte-se às contingências para alcançar o estado de coisas ideal pretendido.

Em razão da complexidade e multipolaridade das lides estruturais, a possibilidade de ajuste de negócios processuais (art. 190 do Código de Processo Civil¹³) demonstra-se como instrumento preferencial na busca de meios e fins para a realização da reforma estrutural. É na celebração de acordos que se destaca a atuação dos Advogados Públicos nos processos estruturantes.

Nos processos estruturantes em que o Estado figura como um dos atores processuais litigantes, os procuradores estatais apresentarão o ente governamental. Para que a reforma estrutural obtenha êxito, é primordial que os sujeitos interessados no litígio participem de maneira colaborativa para serem determinados os remédios judiciais para a implementação paulatina da reforma estrutural para o fim desejado na decisão estruturante: realização de direitos fundamentais e princípios constitucionais.

Leonardo Carneiro da Cunha¹⁴ enfatiza a possibilidade de a Fazenda Pública celebrar negócios processuais para definir a forma de liquidação de uma sentença (art. 509, I do CPC). Não existe nenhuma vedação para que os procuradores estatais celebrem acordos processuais, o que se aplica também nas decisões estruturantes¹⁵. Importante alteração advinda da Lei n.º 13.874/2019 foi a inclusão do §12º no artigo

12 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma Teoria do Processo Estrutural Aplicada ao Processo Civil Brasileiro. In: **Processos Estruturais**. Sérgio Cruz Arenhart e Marco Félix Jobim (org). 2 ed. Salvador: Juspodivm, 2021, p. 432.

13 O Código de Processo Civil de 2015 adota o modelo cooperativo de participação dos atores processuais (art. 6º) e efetivo contraditório (art. 7º, 9º e 10º). A legislação adjetiva buscou colocar o Judiciário não somente com a função de julgamento, mas priorizou a resolução de conflitos e valorização das vontades das partes consoante o interesse público. Em diversos dispositivos do referido Código existe a regulamentação de soluções consensuais de litígios (art. 165-175; 334; 515, §2º; 695).

14 CUNHA Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 17 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 933.

15 O enunciado 256 do Fórum Permanente de Processualistas Cíveis corrobora: "A Fazenda Pública pode celebrar negócio jurídico processual". Da mesma forma, o enunciado 17 da I Jornada de Direito Processual Civil, do Conselho da Justiça Federal: "A Fazenda Pública pode celebrar convenção processual, nos termos do art. 190 do CPC". O enunciado 125 do Fórum Nacional do Poder Público: "É possível a realização de transações e negócios jurídicos processuais em ações coletivas, inclusive nas hipóteses em que exista irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público".

19 da Lei n.º 10.522/2002, que passou a prever a possibilidade de celebração de protocolos institucionais entre o Judiciário e a Procuradoria da Fazenda Nacional. Esta inovação legislativa corrobora a função dialógica que os advogados públicos exercem com os demais Poderes, conforme relatado anteriormente neste estudo.

O princípio da indisponibilidade do interesse público não pode servir como fundamentação para a não formalização de pactos entre as partes nos processos estruturantes, pois, como destaca Pedro Henrique Nogueira¹⁶, existem situações que a celebração de acordos reforçam as situações jurídicas processuais do Estado. Ainda que os interesses presentes nos litígios estruturais sejam indisponíveis pela natureza constitucional, isto não significa que a decisão estruturante estará encerrada à solução consensual.

Não se defende o livre exercício do advogado público para a celebração de qualquer negócio processual¹⁷. A atuação deste representante judicial deve ser pautada sempre na proteção do princípio do interesse público. Eventuais acordos que possam burlar este princípio devem ser rechaçados de plano.

Desta forma, como visto alhures, é necessário criar mecanismos de controle preventivo para reduzir as possibilidades do trabalho do procurador estatal em desconformidade com o interesse público. A ausência de estabilidade na advocacia estatal cria margens para um desempenho deste funcionário público sujeito aos constrangimentos, abusos de governantes e dos detentores de poder político-econômico.

Assim, para que a reestruturação das organizações burocráticas estatais ocorra de maneira eficiente para conformação de valores constitucionais nos processos estruturantes, é fundamental que o procurador estatal possua a garantia do bom exercício profissional que é proporcionado pela estabilidade para que assim, tenha certa autonomia na celebração de negócios jurídicos e elaboração de uma decisão estruturante construída de maneira dialogal entre os Poderes e concretize direitos fundamentais.

4. **PEC N.º 32/2020: PREJUÍZO ÀS REFORMAS ESTRUTURAIS E CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS**

Atualmente tramita no congresso nacional a proposta de emenda à Constituição (PEC) n.º 32/2020, a qual visa realizar uma reforma administrativa na Administração Pública. Dentre os temas tratados consta o fim da estabilidade do serviço público para diversas carreiras. Em recente estudo publicado pelo DIEESE¹⁸ sobre os efeitos da proposta de reforma administrativa e os impactos sociais que possam advir, o departamento intersindical destaca:

16 NOGUEIRA, Pedro Henrique. **Negócios jurídicos processuais**. Salvador: JusPodivm, 2016. n. 7.1, p. 233.

17 TEIXEIRA, José Roberto Fernandes. In: ARAÚJO, José Henrique Mouta; CUNHA, Leonardo Carneiro da (coords.). **Advocacia pública**: Salvador: JusPodivm, 2015.

18 DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS ECONÔMICOS. Os efeitos da reforma administrativa para a sociedade brasileira. **DIEESE**, São Paulo, 6 abr. 2021. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2021/notaTec254ReformaAdm.html>. Acesso em: 12 set. 2022.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 32 (PEC 32/2020), que trata da chamada “reforma administrativa”, pretende modificar a forma de funcionamento do Estado brasileiro por meio de medidas que vão muito além das alterações para a contratação e demissão de servidores(as) públicos(as). Isso porque os serviços prestados pelos governos aos cidadãos – muitos deles consagrados como direitos, especialmente na Constituição de 1988 – podem ser profundamente alterados. Caso a proposta seja aprovada, o acesso a muitos desses serviços será restringido e a qualidade do serviço ofertado pode se deteriorar.¹⁹

A referida nota técnica destaca que os direitos sociais elencados na CF/88 serão severamente impactados, visto que estes dependem da implementação de políticas públicas para a sua concretização, o que é executado por meio dos servidores públicos. A proposta de emenda à constituição tenta colocar as formas de vínculos trabalhistas da Administração Pública similares às do setor privado, sem considerar as peculiaridades que envolvem os serviços públicos: a supremacia do interesse público frente à conveniência privada.

Segundo o texto original, somente existirá estabilidade para os cargos típicos de Estado. Entretanto, a referida PEC não especifica quais carreiras estariam contempladas como tipicamente estatais, afirmando apenas que “será restrito aos servidores que tenham como atribuição o desempenho de atividades que são próprias do Estado, sensíveis, estratégicas e que representam, em grande parte, o poder extroverso do Estado”²⁰. Atividades técnicas, administrativas ou especializadas poderão ser contratadas por prazo indeterminado.

A flexibilização da estabilidade no serviço público poderá prejudicar a continuidade dos serviços públicos e assim a efetividade dos direitos sociais, principalmente na execução de políticas públicas a longo prazo. A descontinuidade, no que lhe concerne, pode prejudicar o fluxo de informações das atividades estatais e estimular o uso do poder político para fins diversos do interesse público.

A ala política que propõe a referida mudança na garantia institucional dos servidores públicos divulga uma ideia de que a estabilidade no serviço público tem o único objetivo de manter o trabalho “*ad aeternum*” de funcionários públicos, o que provocaria a ineficiência na Administração Pública. Entretanto, a Constituição Federal expressamente enuncia as formas de exoneração do servidor público estável: sentença judicial transitada em julgado, mediante processo administrativo disciplinar, desaprovação em avaliação periódica de desempenho, conforme os incisos I a III, do parágrafo primeiro do artigo 41 da Carta Cidadã²¹.

19 DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS ECONÔMICOS. Os efeitos da reforma administrativa para a sociedade brasileira. DIEESE, São Paulo, 6 abr. 2021. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2021/notaTec254ReformaAdm.html>. Acesso em: 12 set. 2022.

20 BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 32, de 2020**. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262083>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

21 Além disso, o artigo 169, §4º da CF/88 prevê a hipótese de exoneração não punitiva do servidor público estável caso o ente federativo não atinja as metas de gasto de pessoa estipuladas na Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar n.º 101 de 2000. (BRASIL, 1988).

A CF/88, no art. 41, §1º, III expressamente trouxe um mecanismo contra a ineficiência no serviço público, por meio da avaliação periódica de desempenho. Entretanto, esta premissa ainda não foi regulamentada por Lei até o momento. Assim, verifica-se que a Constituição possui mecanismo que fomenta a produtividade dos servidores públicos, o que denota que o problema da alegação de ineficiência dos trabalhadores públicos não está na estabilidade no serviço público. A otimização da qualidade no serviço público poderá ser implementada pela simples regulamentação desse dispositivo²².

O servidor público federal, por exemplo, que não for assíduo, cometer ato de improbidade ou insubordinação grave no trabalho será submetido a processo administrativo disciplinar, conforme positivado no artigo 132 e seguintes da Lei n.º 8.112 de 1990. Assim, a estabilidade dificulta a desvinculação do funcionário público dos quadros da Administração, mas não a impede, conforme propalado pelos defensores da reforma administrativa. Apesar da relevante atuação profissional dos Procuradores Estatais, estes não possuem em suas atribuições funcionais típicas de poder de império, o que faz crer que tais carreiras não serão contempladas com a garantia da estabilidade no serviço público.

Além dos advogados públicos, outras carreiras de servidores igualmente relevantes serão afetadas pela PEC n.º 32/2020 com o fim da estabilidade. A construção de uma decisão estruturante, enquanto norma-regra, atrelada a execução da reforma estrutural necessita de uma participação ampliada não somente de atores processuais, como também de terceiros intervenientes que possuam expertise nos temas que tangenciam o litígio estrutural.

Embora a existência de peritos no processo estrutural não seja somente de funcionários de origem pública, a construção de uma reforma estrutural, considerando a complexidade da lide e a diversidade de soluções cabíveis, deve ser feita com base nos interesses contingentes da causa como também em obediência ao interesse público.

Advogados públicos, peritos, analistas, diversas carreiras profissionais na Administração Pública não exercem atribuições diretamente relacionadas ao poder extroverso. Todavia, estes servidores públicos contribuem para a colheita de informações de maneira técnica, profissional e com obediência ao interesse público que subsidiarão a decisão estruturante do magistrado.

Para que o processo estruturante reorganize as instituições burocráticas na busca de um estado ideal de coisas é substancial que todos aqueles que atuam no processo estrutural atuem em conformidade com o interesse público, livre de pressões e abusos que desvirtuam a finalidade estatal. A respeito disto, Lopez e Silva destacam “Aumentar a estabilidade no exercício do cargo dirigente reduz as rupturas

22 ABRÃO, Ana Carla; FRAGA NETO, Armínio; SUNDFELD, Carlos Ari. Avaliar desempenhos é reformar o Brasil. *Economia. Estadão*, 13 out. 2019. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral/avaliar-desempenhos-e-reformar-o-brasil.70003047723>. Acesso em: 12 nov. 2021.

nas rotinas decisórias, as quais dissipam recursos públicos e reduzem a eficiência do ciclo das políticas"²³.

Assim, para a concretização de direitos fundamentais dos indivíduos e a conformação dos valores constitucionais por intermédio dos processos estruturantes, é primordial que os advogados públicos e diversas carreiras de servidores estejam acobertadas pela garantia da estabilidade no serviço público. Esta permite que os procuradores da Fazenda Pública e todos aqueles peritos públicos que participam da ação judicial estruturante contribuam com informações ao magistrado para este possuir parâmetros para determinar a norma-princípio, ou seja, o fim que a reforma estrutural almeja e as normas-regras, as sucessivas decisões e o regime de transição de um estado de coisas anormais para o ideal com base no princípio do interesse público e obediência à Constituição.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim, infere-se que a estabilidade do Advogado Público é essencial para que os processos estruturantes possam ser concretizados com a maior eficiência em prol do Estado Constitucional Democrático de Direito e a PEC n.º 32/2020 representa um retrocesso na independência funcional desta categoria.

A advocacia pública surgiu na Constituição Federal de 1988 para especificar a apresentação do Estado diante de alguns conflitos de interesses causados quando a representação ocorria pelo Ministério Público. Constatou-se ainda que as Funções Essenciais à Justiça, apesar de não constituir Poderes propriamente dito na República, são fundamentais para o Estado Democrático de Direito, pois proporcionam o diálogo interinstitucional entre os três Poderes estatais.

A advocacia pública, que tem como uma de suas funções primordiais a garantia do interesse público primário, deve atuar de maneira a concretizar os valores públicos fundamentais presentes na Carta Magna. Dentre os instrumentos judiciais possíveis de realização desse objetivo existem os processos estruturantes que possuem o objetivo de reorganizar instituições, públicas ou privadas, de maneira progressiva para a concretização de direitos fundamentais.

Essas espécies processuais decorrem da existência de litígios estruturais que são caracterizados pela multipolaridade e existência de diversos interesses em conflito, os quais fazem com que ora as partes atuem de forma convergente, ora ajam de maneira divergente. Diante desta hipercomplexidade o Poder Judiciário deve traçar estratégias para a execução de uma reforma estrutural que possa efetivar a concretização de direitos fundamentais. Para tanto, a atuação do Procurador Público como um dos sujeitos participantes nos processos estruturantes na apresentação do Estado demonstra-se relevante, pois este é o profissional que orientará o governante

23 LOPEZ, Félix; SILVA, Thiago. **O carrossel burocrático nos cargos de confiança**: análise de sobrevivência dos cargos de direção e assessoramento superior do executivo federal brasileiro: 1999- 2017. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, 2597), p. 7.

a atuar segundo a juridicidade atuando como um interlocutor entre os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e o povo.

Para que o papel do Procurador Público ocorra da maneira que melhor se harmonize à finalidade pública e aos princípios constitucionais, é necessário garantir a estabilidade a esta classe. Um advogado estatal que atue sem esta garantia institucional estará submetido às pressões políticas e econômicas que possam desviar o seu comportamento em prol do interesse público e assim frustrar uma reforma estrutural.

A proposta de emenda à Constituição n.º 32/2020, que propõe retirar a garantia institucional da estabilidade no serviço público em diversas classes de funcionários públicos, dentre eles a Advocacia Estatal, poderá trazer sérios prejuízos às atividades públicas essenciais comprometendo a sua autonomia profissional dos servidores.

Por conseguinte, uma atividade dos Procuradores Públicos sujeita estritamente aos interesses dos governantes, o que por vezes não estão associados às finalidades públicas de um Estado Constitucional Democrático de Direito, poderá comprometer a realização dos processos estruturantes, que na atualidade tem servido como importante instrumento de conformação de direitos fundamentais e políticas públicas.

Desta forma, entende-se que a proposta pelo governo federal, no que é pertinente a estabilidade no serviço público, demonstra-se inadequada. Não se conclui, todavia, que uma reforma administrativa não seja necessária. Pelo contrário, outros institutos de controle podem ser inseridos pela reforma administrativa, a exemplo da avaliação periódica de desempenho que até hoje não foi regulamentada. Entretanto, o fim da estabilidade no serviço público, demonstra, em verdade, um retrocesso não somente para a atuação dos procuradores estatais e demais servidores públicos, como também um retrocesso social para a garantia de um serviço público que tenha o objetivo de concretizar direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÃO, Ana Carla; FRAGA NETO, Armínio; SUNDFELD, Carlos Ari. Avaliar desempenhos é reformar o Brasil. *Economia*. **Estadão**, 13 out. 2019. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral/avaliar-desempenhos-e-reformar-o-brasil,70003047723>. Acesso em: 12 nov. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 set. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 32, de 2020**. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262083>. Acesso em: 12 abr. 2021.

CASTRO, Aldemário Araújo. A Advocacia Pública como Instrumento do Estado Brasileiro no Controle da Juridicidade dos Atos da Administração Pública. **Revista da AGU – Advocacia Geral da União**. Brasília, Ano VII, número 15, mar. 2008.

CNJ - Painel Grandes Litigantes. **Conselho Nacional de Justiça**, 2022. Disponível em: <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>. Acesso em 13, out. 2022.

CUNHA Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 17 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Os efeitos da reforma administrativa para a sociedade brasileira**. São Paulo, 6 abr. 2021. DIEESE. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2021/notaTec254ReformaAdm.html>>. Acesso em 01 out. 2021.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma Teoria do Processo Estrutural Aplicada ao Processo Civil Brasileiro. *In: Processos Estruturais*. Sérgio Cruz Arenhart e Marco Félix Jobim (org). 2 ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. A Advocacia Pública como Função Essencial à Justiça. **CONJUR**, 18 ago 2016. Disponível em: <https://anafenacional.org.br/wp-content/uploads/2018/03/ConJur-A-Advocacia-P%C3%BAblica-como-fun%C3%A7%C3%A3o-essencial-%C3%A0-Justi%C3%A7a.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2021.

FISS, Owen. Two Models of Adjudication. *In: GOLDWIN, Robert A.; William A. How Does the Constitution Secure Rights?* American Enterprise Institute Constitutional Studies. Disponível em: <https://www.law.yale.edu/sites/default/files/documents/faculty/papers/twomodels.pdf>. Acesso em 08 jul 2021.

GALDINO, Matheus Souza. Breves Reflexões sobre as Consequências de uma compreensão Teleológica dos Fatos para a Teoria do Processo Estrutural. *In: Processos Estruturais*. Sérgio Cruz Arenhart e Marco Félix Jobim (org). 2 ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

JOBIM, Marco Félix; ROCHA, Marcelo Hugo da. Medidas Estruturantes: Origem em Brown v. Board of Education. *In: processos estruturantes*. ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org). 3ª ed. rev. atual e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2021, p. 853-872

LOPEZ, Félix; SILVA, Thiago. **O carrossel burocrático nos cargos de confiança**: análise de sobrevivência dos cargos de direção e assessoramento superior do executivo federal brasileiro: 1999- 2017. Rio de Janeiro: Ipea, 2020.

NOGUEIRA, Pedro Henrique. **Negócios jurídicos processuais**. Salvador: JusPodivm, 2016.

SOUTO, João Carlos. **A União Federal em Juízo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

TEIXEIRA, José Roberto Fernandes. *In: ARAÚJO, José Henrique Mouta; CUNHA, Leonardo Carneiro da (coords.). Advocacia pública*: Salvador: JusPodivm, 2015.

TEMER, Sofia Orberg. **Participação no Processo Judicial**: arranjos subjetivos e modalidades de atuação. Tese (Doutorado em Direito Processual). Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), 2020, p. 168.

VIOLIN, Jordão. Holt v. Sarer e a reforma do sistema prisional no Arkansas. *In: Processos Estruturais*. ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org). 3ª ed. rev. atual e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2021, p. 637-686.