

O Futuro da Advocacia Pública: A Ação Preventiva e Proativa¹

Diogo de Figueiredo Moreira Neto²

Aline Paola C. B. Câmara de Almeida³

Flávio Amaral Garcia⁴

1. UMA INTRODUÇÃO NECESSÁRIA: OS NOVOS RUMOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO E A GLOBALIZAÇÃO

A situação do Direito Administrativo neste século XXI é completamente distinta da que se apresentava no final do século XVIII e se manteria até meados do século passado. Entre outros motivos, muito concorreu para

1 Contribuíram para o referido artigo as pesquisas realizadas pelos acadêmicos Cauã Nogueira de Araujo e Youssef Yunes Borges Pires, ambos estagiários de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro.

2 Procurador do Estado do Rio de Janeiro aposentado, Professor Titular de Direito Administrativo da Universidade Cândido Mendes, Professor Emérito da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, autor de diversas obras e artigos jurídicos.

3 Procuradora do Estado do Rio de Janeiro, Mestre em Direito Econômico pela Universidade Gama Filho.

4 Procurador do Estado do Rio de Janeiro, Mestre em Direito Empresarial na Universidade Cândido Mendes e Professor de Direito Administrativo da Pós-Graduação da Fundação Getúlio Vargas.

o salto quantitativo e qualitativo que experimentaria a difusão cultural ecumênica provocada pelo fenômeno da Revolução das Comunicações, notadamente com a introdução dos meios eletrônicos e, como consequência, a pluralização das relações políticas, institucionais, econômicas e sociais, que multiplicaram, por sua vez, os conflitos a serem prevenidos e compostos em todas as áreas regidas pelo Direito Administrativo, e tudo em acelerada expansão, por vezes de difícil acompanhamento.

Em razão dessas mudanças, recaindo, notadamente, sobre a própria natureza desses conflitos, um recente estudo do reputado administrativista Giulio Napolitano⁵, professor de Direito Administrativo da Universidade de Roma, propõe a substituição da tradicional visão bipolar da Disciplina – Poder Público-administrados – por uma visão multipolar – considerando a pluralidade de áreas de conflitos envolvidas –, ponderando que:

A administração pública não é mais uma “máquina”: é parte de uma arena coletiva mais ampla, na qual partes públicas e privadas competem, interagem e negociam. Ambas, trocas e disputas, são reguladas pelo direito administrativo; no entanto, o direito administrativo não é simplesmente apenas um fator exógeno: é também um fator endógeno. Em si mesma, é um local e um instrumento de conflito resultante das ações dos atores envolvidos. A luta no direito administrativo é mais intensa e complexa que em qualquer outro setor, na medida em que pelo menos três diferentes tipos de conflitos – político, institucional e econômico – ocorrem nesta área.

A proliferação e diversificação desses conflitos, a serem necessariamente prevenidos ou compostos, se intensificaram no “século curto”, assim denominado por Eric Hobsbawn⁶ o período que se inicia com a I Guerra Mundial e termina simbolicamente com a Queda do Muro de Berlim;

5 NAPOLITANO, Giulio. *Conflicts and strategies in administrative law*. In: I CON, v. 12, n. 2, 2014, p. 357-369. Disponível em: <www.icon.oxfordjournals.org>.

6 HOBBSAWN, Eric. *The age of extremes: The short Twentieth Century, 1914-1991*. Inglaterra: Michael Joseph; Estados Unidos: Vintage Books, 1994.

uma breve, porém devastadora era de enfrentamentos, originados pela dramática diversificação das sociedades e agravados pela disseminação e ascensão de sinistras ideologias autocráticas e totalitárias, que levaram ao amesquinamento das pessoas, duramente anuladas perante Estados divinizados e monopolizadores do Direito.

Não obstante, o imorredouro germe da liberdade, que se aninha no coração dos homens, voltaria a brotar e a florescer, e, ironicamente, nos dois países que mais haviam sofrido os horrores das sucessivas guerras mundiais – a Alemanha e a Itália –, para reverter esse quadro de desespero, com importantes mutações juspolíticas, que, em tempo relativamente breve, redimensionariam dramaticamente o Estado, para transformá-lo de senhor a servidor, e as pessoas, de súditos a cidadãos.

Revivia assim, em meados do século XX, o ideal da democracia, porém, já não mais apenas como se a praticava – uma opção notadamente formal por um regime *de Direito* voltado à escolha de *quem* seriam os governantes –, mas renovado – já como uma opção substancial por um regime *Democrático de Direito* construído sobre valores indisponíveis e, distintamente, voltado à escolha de *como* as sociedades desejariam ser governadas.

Abria-se um tempo de profundas mutações na Política e no Direito. Em uma primeira etapa, notadamente focadas na reconstrução de um constitucionalismo que redesenhasse, sob novos valores, o Estado e as suas múltiplas relações com as respectivas sociedades a que deveria servir, e que, afinal, se consubstanciaria no conceito que se viria a denominar convencionalmente de *neoconstitucionalismo*. Em uma segunda etapa, esta que estamos presenciando, esse movimento democratizante voltou-se à tarefa de organizar juridicamente a *convivência*, respeitosa, útil e criativa, entre os *centros de poder institucionalizado* que se multiplicavam rapidamente, estatais ou não, produzindo um conceito que, por paralelismo, se poderia designar de *neoadministrativismo*.

Assim, com o neoconstitucionalismo definindo os valores fundantes, as estruturas do Estado e suas relações com as sociedades livres, também o neoadministrativismo ganharia força e se disseminaria, voltado a enfrentar

uma tarefa expandida, qual seja a de disciplinar o desempenho – legal, legítimo e lícito – dos *centros de poder* incumbidos de gerir *interesses públicos*, portanto, assim entendidos, não apenas os *interesses públicos estatais* como os mais recentes, os *interesses públicos extraestatais*, que prosperam nas sociedades livres: as que fizeram e farão opções políticas cômicas de suas liberdades, direitos e deveres.

Esse novo e, como se aprecia, bastante mais complexo Direito Administrativo, que vem florescer no albor deste século XXI, acompanha as novas e multiplicadas relações que se travam entre os *centros* institucionalizados de poder e as *pessoas*, cujos interesses devem disciplinar, para lhes assegurar a prevenção e a composição civilizada de conflitos de interesses, potenciais ou efetivos, entre seus diversíssimos atores.

É com esta visão, que se dissemina com a *globalização* – em especial, pela mundialização dos *princípios*, dos *direitos da pessoa humana* e do *devido processo* –, que se passa a discorrer sobre um aspecto que, como se demonstrará, ascende de importância nas democracias: o controle jus-social, exercido pela advocacia pública sobre a ação político-administrativa que é posta a cargo dos centros de poder estatais instituídos.

André-Jean Arnaud⁷, em monografia em que examina este fenômeno da *globalização* e aborda em cheio a questão, referindo-se à *advocacia* no contexto acima sintetizado, indaga retoricamente: “o que será a profissão de advogado daqui a cinquenta anos?”, pergunta a que ele mesmo responde na seguinte passagem:

O escritório de advocacia vai se tornar – se ele ainda não o é – um dos locais em que os operadores do direito virão sistematicamente **projetar suas ações antes mesmo de empreendê-las**, e de **solucionar amigavelmente os assuntos contenciosos entre**

7 ARNAUD, André-Jean. *O Direito entre modernidade e globalização: lições filosóficas do Direito e do Estado*. Trad. Patrice Charles Guillaume. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 3.

partes cada vez mais dispostas a transigir, e cada vez menos dispostas a transitar pelas vias “normais” judiciárias ou administrativas das soluções dos conflitos.⁸

Trata-se, aqui, de transportar, *mutatis mutandis*, a previsão acima, quanto ao aperfeiçoamento paralelo dos órgãos da **Advocacia de Estado**.

Acrescente-se ainda, nestas considerações, alguns outros impactos da globalização, tais como os disseminados e constantes empregos de *recursos alternativos para as composições extrajudiciais de conflitos*, como os temos em tantas outras vias em contínuo desdobramento, especialmente, as *arbitragens* em matéria patrimonial, a atuação dos novos *centros de poder extraestatais* e o crescimento do novíssimo ramo disciplinar do *transadministrativismo*, sobre o qual valerá destacar-se em estudo distinto.

2. A MASSIFICAÇÃO DAS DEMANDAS E A EXCESSIVA JUDICIALIZAÇÃO: UMA NOVA REALIDADE A SER ENFRENTADA

Um dos problemas que mais aflige a advocacia pública – embora a questão não seja exclusiva da categoria – é o aumento vertiginoso das demandas judiciais.

Várias são as causas que podem ser apontadas como determinantes para a excessiva judicialização.

Uma delas é a formação dos profissionais do Direito voltada à priorização da litigância judicial – nas universidades, o tratamento dos institutos que tratam dos temas da resolução amigável e consensual dos conflitos ainda é escasso e tímido⁹.

8 *Op. cit.*, p. 19 e 20, grifos nossos.

9 Em sintética pesquisa nos sites de algumas universidades do Rio de Janeiro e de São Paulo, nas suas grades curriculares, constata-se: a Escola de Direito do Rio de Janeiro da

A convicção arraigada e prevalecente da incessante busca de solução de conflitos no Judiciário é, também, uma realidade que acomete predominantemente os profissionais do Direito formados no século XX, hoje no fastígio profissional, porquanto essa temática da solução extrajudicial não se colocava com a mesma intensidade com que aparece nos tempos atuais.

Mas, não obstante, é importante lembrar que o Código de Ética da Ordem dos Advogados do Brasil já há algum tempo prevê, como um dos *deveres* do Advogado, o estímulo à resolução amigável de conflitos:

Art. 2.º O advogado, indispensável à administração da Justiça, é defensor do Estado democrático de direito, da cidadania, da moralidade pública, da Justiça e da paz social, subordinando a atividade do seu Ministério Privado à elevada função pública que exerce.

Parágrafo único. São deveres do advogado:

(...)

VI – Estimular a conciliação entre os litigantes, prevenindo, sempre que possível, a instauração de litígios

Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito Rio) oferece duas matérias, Arbitragem e Mediação e Negociação; na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP) há o oferecimento, como matéria optativa, de Instituição Judiciária II (Arbitragem); a Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas) oferece a cadeira Estágio Supervisionado em Prática Jurídica III – Formas Alternativas de Solução de Conflito; na Universidade Federal Fluminense (UFF) consta como matéria obrigatória Meios Alternativos de Resolução de Conflitos; na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) não se localizou nenhuma cadeira específica sobre solução de conflitos fora do âmbito judicial, embora, aparentemente, as grades apresentadas só contemplem matérias obrigatórias; a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) oferece a cadeira Negociação, Mediação e Arbitragem, mas uma das três ênfases do curso de direito é em contencioso; no site da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) não foi localizada a grade das matérias optativas, sendo que não consta nas cadeiras obrigatórias qualquer tema voltado para o não conflito judicial.

Ora bem: o campo da advocacia, seja pública ou privada, é bem mais amplo do que o que oferece a simples via da judicialização dos conflitos. Apenas para lembrar, a estruturação de negócios, as operações societárias, a modelagem de concessões e das parcerias público-privadas, são exemplos, entre tantos outros campos de atuação, de realidades que, cada vez mais, desafiam os operadores do Direito e demandam conhecimentos imbricados do Direito Público e do Direito Privado, mormente quando postos em cenários econômicos e sociais altamente complexos e globalizados.

O ideal da paz jurídica, condição mesma para a civilização, é o que está em risco, demandando uma revisão de perspectivas profissionais à altura do desafio que impõe.

Sob outro ângulo, não há dúvidas de que, agora no caso brasileiro, muito da judicialização excessiva resulta *dos próprios avanços incorporados na Constituição de 1988*¹⁰. Com efeito, a Constituição, por isso mesmo epigrafada como Cidadã, assegurou direitos sociais aos indivíduos, criando correlatos deveres aos entes públicos, além de facilitar o acesso à Justiça, conquistas que, inegavelmente, representam um enorme avanço para o Estado Democrático de Direito.

De um lado, a intensificação do acesso ao Judiciário é o resultado prático da maior conscientização da sociedade em relação aos seus direitos;

10 Nas palavras de Luís Roberto Barroso: “Na prática, em todas as hipóteses em que a Constituição tenha criado direitos subjetivos – políticos, individuais, sociais ou difusos – são eles, como regra, direta e imediatamente exigíveis, do Poder Público ou do particular, por via das ações constitucionais e infraconstitucionais contempladas no ordenamento jurídico. O Poder Judiciário, como consequência, passa a ter papel ativo e decisivo na concretização da Constituição. A doutrina da efetividade serviu-se, como se deduz explicitamente da exposição até aqui desenvolvida, de uma metodologia positivista: direito constitucional é norma; e de um critério formal para estabelecer a exigibilidade de determinados direitos: se está na Constituição é para ser cumprido.” (*Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial*. Revista Jurídica UNIJUS, Uberaba, v. 11, n. 15, p. 13-38, nov. 2008).

direitos individuais e sociais são reconhecidos e os conflitos que produzem são invariavelmente encaminhados aos Tribunais, sem qualquer triagem ou mesmo alguma tentativa de solução da questão pela via administrativa.

O acesso fácil pela via do processo eletrônico gera, não raro, uma massificação de processos e padronização da atividade intelectual que acaba envolvendo advogados, públicos e privados, promotores, defensores e juízes, criando uma espiral de irracionalidade, que leva à prevalência das atividades auxiliares, como as de técnicos, residentes, estagiários e secretários dessas carreiras, a ponto de se tornarem indispensáveis em suas respectivas estruturas, públicas e privadas. Eis que a atividade intelectual torna-se reduzida e se amesquinha diante da necessária gestão e administração de modelos e peças padronizadas de todo tipo, em ciclo que se autorreproduz e pouco ou nada concorre para que se realize, afinal, a desejada justiça.

Também contribui para a excessiva judicialização a circunstância da convivência de um regime assimétrico, importado do Direito Administrativo Francês e do princípio da jurisdição *una*, calcado na experiência americana, pois o Brasil não possui estruturas definidas para o contencioso administrativo, especializadas para julgar as ações que envolvam a Administração Pública, o que também concorre por repercutir diretamente no vertiginoso aumento dos litígios levados ao Poder Judiciário e na demora em serem solucionados.

Acresce que a falência na prestação de alguns serviços públicos, a incapacidade gerencial de Administrações Públicas ainda não estruturadas para o atingimento de resultados, pouco transparentes e excessivamente burocráticas, acarreta como consequência a indesejável *cultura do litígio e da judicialização*, em que o cidadão, como primeira alternativa, não busca a solução do seu problema pela via do processo administrativo, senão que deposita todas as esperanças no processo judicial.

Jessé Torres Pereira Junior considera a má prestação dos serviços públicos essenciais como um dos grandes responsáveis pelo excesso judicial:

Situados entre as dezenas de instituições que cumprem as “funções neutrais” acolhidas nas Constituições contemporâneas, assim classificadas por Diogo, os tribunais judiciais constituem, hoje, o escoadouro da generalizada insatisfação dos titulares de direitos desatendidos pelo Estado, por concessionárias e permissionárias de serviços públicos, e por empresas privadas que prestam serviços essenciais¹¹.

O excesso de litigância no País chegou ao limite, com o Poder Público assumindo um indesejável papel de protagonista. Nas duas principais pesquisas realizadas pelo Conselho Nacional de Justiça – *Justiça em Números 2015* (ano-base 2014¹²) e *Os 100 Maiores Litigantes* (dados divulgados no final de 2012¹³) –constata-se que os entes públicos estão entre os maiores litigantes.

A sinalização é muito clara: o modelo atual está falido e não pode, o Poder Judiciário, continuar a ser o depositário exclusivo de toda a esperança na solução de litígios.

Novos instrumentos surgem como esperança para modificar esse quadro disfuncional, dentre os quais se destacam o reforço às súmulas vinculantes, bem como o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, previsto nos artigos 976 e seguintes do Novo Código de Processo Civil¹⁴.

11 PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Prefácio. In: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Relações entre poderes e democracia: crise e superação*. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 16-17.

12 *Relatório Justiça em números 2015*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoess/pj-justica-em-numeros>> Acesso em: 10/11/2015.

13 *100 maiores litigantes*. Disponível em: <http://niajajuris.org.br/images/documentos/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf> Acesso em: 10/11/2015.

14 “Art. 976. É cabível a instauração do incidente de resolução de demandas repetitivas quando houver, simultaneamente:

I - efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito;

II - risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica”.

A súmula vinculante é a palavra final do Supremo Tribunal Federal a respeito da controvérsia em torno da validade, interpretação e eficácia de determinadas normas¹⁵. Atribui-se ao órgão máximo do Judiciário a função de editar orientações vinculantes para os demais órgãos do Poder Judiciário e para a Administração Pública Direta e Indireta¹⁶, bem como proceder a sua revisão e cancelamento.

Na seara administrativa, pode-se produzir o desejável resultado de reduzir o número de demandas envolvendo a Administração Pública, que produzem incontáveis processos judiciais, muitas vezes repetitivos e excessivamente custosos¹⁷. Entretanto, os requisitos expressos para a sua efetivação exigem que a matéria tenha natureza constitucional, o que não resta configurado em todos os atos administrativos com efeitos coletivos impugnados judicialmente. Ficam, pois, afastados da extensão dos seus efeitos todos os atos administrativos em que se discute interpretação infraconstitucional. Além disso, a necessidade de ampla discussão a respeito

15 ROCHA, José Albuquerque. *Súmula vinculante e democracia*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 7-11.

16 Neste sentido, dispõe o artigo 103-A da Constituição da República:

“Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.”

17 Acerca da questão, manifesta-se Juarez Freitas: “Revela-se imprescindível reduzir a litigiosidade, não raro, fundada contra o Estado-Administração, que congestiona a pauta judicial. (...) útil reconhecer que o resolutivo acatamento das decisões judiciais pela Administração, por si, já desafogariam, sem celeuma, os nossos tribunais, pois a Administração converteu-se numa gigantesca e tentacular demandante ou demandada, com a correspondente erosão da confiabilidade dos agentes públicos.” (FREITAS, Juarez. *A guarda da Constituição pela própria Administração Pública*. RDE - Revista de Direito do Estado. Ano 4, n. 15, jul.-set. 2009, p. 131).

do tema nos tribunais não impede essa avalanche de processos repetidos decorrentes de atividades administrativas¹⁸.

Mas é, de fato, inegável a sua importância uniformizadora, reduzindo o prosseguimento de demandas repetitivas e de movimentação desnecessária do aparato judicial.

O incidente de resolução de demandas repetitivas é procedimento previsto no Novo Código de Processo Civil, cuja finalidade consiste na consolidação da jurisprudência de forma ágil¹⁹. Essa célere consolidação se opõe ao mecanismo do rito dos recursos repetitivos, previsto no art. 543-C do Código de Processo Civil anterior, o qual se revelou inadequado para fins pretendidos.

O incidente inova, ao permitir a sua instauração em primeira instância, quando for verificada a repetição de processos que possuam questões jurídicas comuns, garantindo uma decisão uniforme à luz dos princípios da segurança jurídica e da isonomia. Além disso, a sua decisão final vinculará todos os processos, individuais ou coletivos, presentes ou futuros, que versem sobre o assunto impugnado, na área de jurisdição do respectivo tribunal.

O dado concreto é que a consequência prática desse excesso de litigância é nefasto para a advocacia pública. Para se adaptarem à nova realidade, as Procuradorias demandarão, cada vez mais, estruturas mais complexas para o desempenho de suas funções (mais concursos, mais estagiários, mais pessoal de apoio, mais computadores, mais impressoras,

18 MORAES, Vânia Cardoso André de. *Demandas repetitivas decorrentes de ações ou omissões da administração pública: hipóteses de soluções e a necessidade de um Direito processual público fundamentado na Constituição*. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2012, p. 187.

19 “O incidente de resolução de demandas repetitivas, novidade prevista no projeto do novo Código de Processo Civil, permitirá a consolidação da jurisprudência de uma forma mais rápida.” (CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *Breves notas sobre o incidente de resolução de demandas repetitivas*. Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP, v. 14, n. 1, 2014.)

mais carros, mais prédios etc.), o que repercute diretamente no aumento de despesas e gastos dos escassos recursos públicos.

Na realidade, as Procuradorias não estão crescendo, mas inchando, o que é lamentavelmente diferente. Crescer é saudável; inchar faz mal à saúde dessas instituições, já que não produzem os resultados esperados pela sociedade, criam desincentivos para os advogados públicos, que se tornam singelos gestores de acervos de massa, obrigados a lidar com modelos padronizados, trabalhando com temas incapazes de desafiar intelectualmente profissionais que se submetem a rigorosos concursos públicos, aguardando outra e melhor sorte de desafios profissionais em suas carreiras.

Todo esse quadro gera mais custos com a advocacia pública, que oneram demasiadamente os orçamentos públicos – e que, incidentalmente, se acentuam em momentos como os vivenciados, de crise fiscal e de necessária redução das despesas.

No contexto ora apresentado, é imperioso que o modelo de atuação da advocacia pública no país seja reavaliado, considerando novos paradigmas e renovados desafios na sua atuação e estruturação, alinhados com as demandas que decorrem de realidades cada vez mais globais, plurais e complexas.

A função de representação judicial é um dos pilares que sustentam a atuação das advocacias públicas, mas nela não se esgota. A advocacia pública compreende um conjunto de outras atribuições, que se alinham para o atendimento dos interesses públicos primários, tais como, destacadamente, a correta estruturação das políticas públicas, conformando o interesse público em modelos dotados de juridicidade, a atuação na prevenção dos conflitos, a consultoria jurídica (com a orientação de como fazer, o que não fazer e descrevendo cenários de riscos para cada situação) e o controle interno da legalidade (dotado de razoabilidade e com respeito às escolhas dos agentes democraticamente eleitos).

É preciso conferir a essas relevantíssimas funções o mesmo peso, esforço e dedicação que hoje são destinados à atuação das advocacias públicas na atividade contenciosa e na defesa em juízo dos entes federados.

A atuação *proativa* do advogado público pode e deve preceder à eclosão das demandas judiciais, empregando outros meios, mas igualmente dirigidos ao cumprimento da dupla missão: de zelar pelo *Erário* e pela *Ética*.

Esses meios, que são, genericamente, os preventivos de litígios judiciais, tanto podem preceder ao ajuizamento de ações quanto ter lugar, incidentalmente, em ações já iniciadas. Tais meios, no setor público, exigem formalização funcional, que no caso das modalidades de advocacia, portanto, incluída a pública, *têm nível constitucional, indispensável para assegurar a sua independência* em face de todas as demais funções estatais constitucionalizadas.

Examinam-se, a seguir, pontualmente, algumas medidas e providências práticas que podem ser adotadas pelos órgãos responsáveis pela Advocacia Pública, com vistas a instituir uma atividade de advocacia preventiva e que não seja meramente reativa aos litígios que são levados ao Poder Judiciário.

3. ATUAÇÃO PROATIVA DO ADVOGADO DE ESTADO NA PREVENÇÃO E NA COMPOSIÇÃO EXTRAJUDICIAL DE CONFLITOS

Convém, a esta altura, em caráter exemplificativo, oferecer uma resenha dos instrumentos que podem contribuir para o desempenho do poder-dever dos Advogados de Estado nessa dupla missão que lhes toca, de *evitar danos ao Erário Público e violações à Ética Pública*.

3.1. A necessária interação entre a atividade de contencioso e o exercício de uma advocacia preventiva

Não raro, a representação judicial dos interesses estatais em juízo se esgota na apresentação da sua defesa perante o Poder Judiciário.

Mas o fato é que as condutas administrativas que são noticiadas para a advocacia pública por meio dos litígios judiciais não podem ser

ignoradas. Em outros termos: caberá sempre uma avaliação técnica acerca da sua juridicidade para a correção de eventuais erros ou omissões.

É dever ético do advogado público, diante de uma ação ou omissão estatal desconforme com o Direito, oficiar o administrador/gestor no exercício do controle interno da legalidade para que aquela postura não seja reproduzida.

Luciane Moessa de Souza²⁰ pondera que “os fatos que chegam ao conhecimento do advogado público por meio de um litígio judicial não poderão ser por este ignorados para fins de atividade de consultoria jurídica, mas sim, nela utilizados”.

Eventual postura passiva da advocacia pública, que se limite a promover a defesa dos entes públicos em juízo, sem a devida orientação acerca da necessária correção de rumos, não se põe em linha de coerência com uma atuação eficaz e que cumpra a sua missão institucional de defender eficientemente o interesse público.

As ações judiciais devem ser o maior laboratório para o exercício de uma advocacia preventiva. Imagine-se, por exemplo, uma cláusula ilegal que conste em edital de concurso público. O potencial de demandas futuras é enorme, devendo a advocacia pública alertar os gestores sobre o risco na sua reprodução em outros editais.

Esse risco não se reduz apenas à adveniência de mais litígios, mas se estende à elevada probabilidade de não se alcançar o êxito esperado, além do custo na movimentação da máquina administrativa e judiciária.

A atuação pode e deve ser de ofício, sem necessidade de provocação

20 SOUZA, Luciane Moessa de. *Consultoria jurídica no exercício da advocacia pública: a prevenção como melhor instrumento para a concretização dos objetivos do Estado brasileiro*. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (coord.). *Advocacia do Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça*. Estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 182.

ou, mesmo, de formulação de consulta específica. Obedecidos os trâmites hierárquicos e procedimentos internos de cada órgão jurídico, a função da instituição envolve alertar o gestor para os erros cometidos nas suas condutas ativa ou passiva.

O gestor não poderá ser compelido a adotar a orientação fixada pelo órgão jurídico, entretanto, assume as responsabilidades decorrentes da sua decisão. Existem aspectos políticos, administrativos, operacionais e, principalmente, financeiros, que são sopesados pelo agente público no momento da tomada da decisão. Mas o dado concreto é que ele precisa saber dos riscos e das consequências na manutenção da sua decisão administrativa, sem ignorar que aquela conduta, ação ou mesmo omissão é ilegal por não ter sido alertado pelo órgão jurídico.

Além de oficiar formalmente o gestor, a advocacia pública pode e deve atuar – nos limites da sua competência – na construção jurídica de soluções administrativas que não agridam a ordem jurídica e o direito dos administrados.

Importante anotar que as situações que decorrem do conhecimento de condutas identificadas em ações judiciais são, evidentemente, as mais diversas, não se podendo cogitar inconsequentes generalizações, sem o conhecimento do substrato fático de cada hipótese.

O objetivo é apenas destacar que ainda não foram desenvolvidos mecanismos e instrumentos institucionais eficientes para criar uma saudável retroalimentação em relação à atuação no contencioso judicial e à necessária correção das condutas e ações administrativas.

Essa ainda não é uma cultura totalmente entronizada nas advocacias públicas, que se têm demonstrado eficientemente combativas e atuantes perante o Judiciário, mas excessivamente complacentes com eventuais correções de rumo das condutas e ações dos administradores públicos.

Todavia, esse quadro está sendo – ainda que vagarosamente – alterado, o que se percebe em função do consenso que tem naturalmente se formado na comunidade jurídica e, principalmente, no seio da própria advocacia pública.

Atuar preventivamente e espontaneamente, a partir da identificação de condutas ilegais nos processos judiciais, é, a um só tempo, concretizar o atendimento aos princípios de juridicidade, eficiência e economicidade.

3.2. Mediação, conciliação e arbitragem

A mediação e a conciliação são funções que se impõem como consequência dos novos tempos de priorização de soluções e mecanismos extrajudiciais de conflitos. Conforme leciona Fredie Didier Jr., a “mediação e a conciliação são formas de solução de conflito, pelas quais um terceiro intervém em um processo negocial, com a função de auxiliar as partes a chegar à autocomposição”²¹. No campo do Direito Público, trata-se de inegável espaço aberto ao desenvolvimento de uma advocacia pública proativa.

O Presidente do Supremo Tribunal Federal de 2014 a 2016, Ministro Ricardo Lewandowski, em seu discurso de posse destacou a importância desses mecanismos:

Procuraremos, igualmente, estimular formas alternativas de solução de conflitos, compartilhando, na medida do possível, com a própria sociedade, a responsabilidade pela recomposição da ordem jurídica rompida, que, afinal, é de todos os seus integrantes. Referimo-nos à intensificação do uso da conciliação, da mediação e da arbitragem, procedimentos que se mostram particularmente apropriados para a resolução de litígios que envolvam direitos disponíveis, empregáveis, com vantagem, no âmbito extrajudicial²².

Geralmente tratadas de maneira semelhante, essas espécies podem ser diferenciadas em relação à técnica utilizada e ao papel do terceiro envolvido.

21 DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito processual civil* – introdução ao Direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 17. ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, v.1, 2015.

22 Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/discursoministroRL.pdf>> Acesso: 10 nov. 2015.

Na conciliação, o conciliador tem uma participação mais ativa no processo de negociação, sendo-lhe lícito sugerir soluções ao litígio. Logo, é a técnica mais indicada quando não houver vínculo anterior entre os envolvidos, conforme dispõe o Novo Código de Processo Civil no art. 165, §2º.²³

Na mediação, por outro lado, cabe ao mediador o papel de servir de veículo de comunicação entre as partes. Por isso, cabe-lhe apenas auxiliar o diálogo entre os litigantes, sendo-lhe vedado propor soluções. Por conseguinte, o Novo Código de Processo Civil indica no art. 165, §3º,²⁴ que esta será a espécie a mais indicada quando houver vínculo anterior entre as partes, como é o caso dos conflitos societários e familiares.

A mediação e a conciliação podem ocorrer extrajudicialmente, por meio de Câmaras Públicas institucionais, que são vinculadas ao Tribunal ou aos órgãos de advocacia pública, ou em ambientes privados, tais como Câmaras Privadas ou até mesmo escritórios de advocacia.

Destaca-se que, conforme a recém-publicada Lei nº 13.140/15, denominada a nova lei de mediação, aos entes federados é permitida a criação de Câmaras Administrativas de prevenção e resolução de conflitos²⁵,

23 “Art. 165. Os tribunais criarão centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição. §2º O conciliador, que atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes, poderá sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem.”

24 “(...) §3º O mediador, que atuará preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, auxiliará aos interessados a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que eles possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por si próprios, soluções consensuais que gerem benefícios mútuos.”

25 “Art. 32. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para:

I - dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública;

o que evidencia a intenção do legislador de corroborar com a ideia contemporânea de Administração Pública gerencial, não só permitindo como incentivando a solução de litígios extrajudicialmente.

Neste contexto, foi editada a lei nº 13.129/15, que alterou a Lei nº 9.307/96, conhecida como a Lei de Arbitragem, trazendo inovadoras mudanças. Logo em seu artigo 1^o²⁶, expressamente permite a utilização deste método de resolução de conflitos pela Administração Pública direta e indireta a fim de dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis.

Vale ressaltar que o próprio Poder Judiciário já admitia a utilização de procedimentos arbitrais para entidades públicas da Administração Pública indireta^{27/28}, em especial quando vocacionadas para o desenvolvimento de atividades econômicas. Várias legislações setoriais acolheram expressamente a possibilidade do emprego de mecanismos privados de resolução de

-
- II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público;
 - III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.”

26 Veja-se o dispositivo:

“Art. 1º As pessoas capazes de contratar poderão valer-se da arbitragem para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis.

§ 1º A administração pública direta e indireta poderá utilizar-se da arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis.

§ 2º A autoridade ou o órgão competente da administração pública direta para a celebração de convenção de arbitragem é a mesma para a realização de acordos ou transações”.

27 Resp 606.345/RS, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/05/2007, DJ 08/06/2007, p. 240.

28 Resp 612.439/RS, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/10/2005, DJ 14/09/2006, p. 299.

disputas, como é o caso da Lei de Parcerias Público-Privadas²⁹, e mesmo em leis estaduais, como é o caso de Minas Gerais.³⁰

Como vantagens da adoção do procedimento arbitral, destacam-se a celeridade da resolução dos conflitos, bem como a garantia de segurança jurídica, especialmente quanto às entidades privadas estrangeiras, não familiarizadas com o Poder Judiciário brasileiro, assegurando uma solução útil e eficaz às divergências instauradas.

Duas meritórias experiências merecem destaque: as Câmaras de Conciliação da Advocacia-Geral da União e a Câmara de Resolução de Litígios de Medicamentos do Estado do Rio de Janeiro.

As Câmaras de Conciliação da Advocacia-Geral da União são uma eficiente tentativa de diminuição do número de litígios judiciais em matéria administrativa, reduzindo, com isso, a movimentação desnecessária do Poder Judiciário e, conseqüentemente, os gastos do Poder Público. Atua em diversos temas, tais como direitos possessórios, responsabilidade civil, créditos, tributos e questões indígenas, todos no âmbito da Administração Pública Federal.

29 “Art. 11. O instrumento convocatório conterá minuta do contrato, indicará expressamente a submissão da licitação às normas desta Lei e observará, no que couber, os §§ 3º e 4º do art. 15, os arts. 18, 19 e 21 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, podendo ainda prever:

(...)

III – o emprego dos mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive a arbitragem, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa, nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, para dirimir conflitos decorrentes ou relacionados ao contrato.”

30 Destaque para a Lei Estadual nº 19.477/11, de Minas Gerais:

“Art. 4º (...) §2º Nos contratos de adesão a cláusula compromissória só terá eficácia se for redigida em negrito ou em documento apartado. §3º Na relação de consumo estabelecida por meio de contrato de adesão, a cláusula compromissória só terá eficácia se o aderente tomar a iniciativa de instituir a arbitragem, ou concordar, expressamente com a sua instituição. §4º Desde que o empregado ocupe ou venha a ocupar cargo ou função de administrador ou diretor estatutário, nos contratos individuais de trabalho poderá ser pactuada cláusula compromissória, que só terá eficácia se o empregado tomar a iniciativa de instituir a arbitragem ou se concordar, expressamente, com a sua instituição.”.

Já a Câmara de Resolução de Litígios de Medicamentos do Estado do Rio de Janeiro é fruto da união de diversas entidades públicas, visando à mediação de casos que envolvam a saúde da população fluminense. Conforme notícia divulgada pela Procuradoria Geral do Estado³¹, em apenas setenta dias de funcionamento, já produziu uma redução de 38% no número de novas demandas.

As Câmaras de Mediação e Conciliação podem ser um importante instrumento de gestão administrativa, sendo o primeiro passo de uma reestruturação de maior amplitude dos órgãos e entidades das distintas Administrações Públicas, que confira maior eficiência na atuação e no atendimento das demandas dos administrados.

3.3. Diagnóstico das demandas judiciais do órgão/entidade a partir da identificação das causas que massificam o litígio no Judiciário

A ausência de uma visão sistêmica das principais questões jurídicas que envolvem os entes públicos é, também, um desafio a ser enfrentado.

A concentração excessiva das advocacias públicas na atuação judicial, com condutas meramente reativas e pontuais aos conflitos é perversa. Adstrita a um horizonte de menor alcance, o seu exercício se esgota na defesa judicial, sem que se proceda diagnóstico mais amplo, sistêmico e global.

Para tanto, é essencial que se procedam medições concretas das ações judiciais para a implantação de um controle que, para além de ser estatístico, seja também finalístico. Os dados relativos ao número de ações ajuizadas, natureza dos demandantes, identificação do(s) Réu(s), objeto da demanda, valores envolvidos, resultado das ações e Órgão/Tribunal prolator das principais decisões precisam ser colhidos, classificados e avaliados, extraindo-se daí conclusões que permitirão reorientar a forma de atuação não apenas da advocacia pública, mas também dos próprios gestores.

31 Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/pge/exibeconteudo?article-id=1886157>>. Acesso em: 12/11/2015.

Esta avaliação permitirá que as advocacias públicas apontem os principais problemas da Administração, a sua amplitude, dimensão e importância, com cogitações acerca das soluções concretas que podem ser adotadas.

Em outras palavras, o resultado desta análise legitimará a formulação de propostas concretas ao Poder Público para a solução das questões postas em Juízo, ampliando o panorama de juridicidade que vincula a atuação da Administração Pública.

O enfrentamento dos interesses públicos específicos em outra seara permite que a advocacia pública possa concretamente auxiliar na legitimação dos *resultados*, afastando-a dos trâmites burocráticos e definindo ações e propostas concretas de atuação do Poder Público.

A concretização desse objetivo depende, no entanto, de uma medida operacional fundamental: a informatização completa e absoluta da advocacia pública, sendo necessário fazer investimentos em profissionais especializados que possam auxiliar os advogados públicos na missão de medir a sua atuação, conferindo a desejada transparência no cumprimento das suas missões institucionais.

3.4. Uniformização dos entendimentos jurídicos

Cabe às advocacias públicas implementar medidas para estimular que todos os órgãos da Administração Pública atuem na mesma direção, orientadas pelas mesmas diretrizes jurídicas, a fim de uniformizar os entendimentos jurídicos, quando a matéria já foi objeto de consenso.

A divulgação das principais teses jurídicas permite que o Administrador as aplique aos casos futuros de mesma natureza, organizando e aperfeiçoando as ações administrativas.

Além de servir como instrumento de otimização da atuação administrativa, a uniformidade dos entendimentos jurídicos garante também maior segurança jurídica no momento da realização do ato/procedimento.

Distintas interpretações entre os diversos órgãos jurídicos que integram a estrutura estatal comprometem a confiança dos administrados e geram insegurança no gestor. Por isso, as eventuais divergências de

posicionamento devem ser avaliadas pelo órgão central da advocacia pública, com vistas a indicar a solução mais indicada na hipótese.

A divulgação dos entendimentos jurídicos confere maior garantia e estabilidade nas relações administrativas, devendo ser incentivada a adoção de enunciados e de súmulas que consolidem posições jurídicas já consolidadas na atividade consultiva da advocacia pública.

3.5. O contato e diligência *in loco* dos órgãos jurídicos

A maior interação entre a advocacia pública e os demais órgãos e entidades é medida que facilita a compreensão e o diálogo institucional.

Ações simples dos advogados públicos, como a participação em reuniões com órgãos técnicos, a realização de diligências/visitas aos locais, a avaliação da rotina das assessorias jurídicas internas dos órgãos/entidades, dentre outras, promovem a percepção da cultura interna de cada órgão/entidade, facilitando a constatação e a indicação das atividades administrativas que necessitam de apoio jurídico.

3.6. Padronização de minutas

A busca da racionalização das atividades administrativas pela adoção de modelos pré-definidos que podem ser utilizados para a rotina administrativa, adquire extraordinária relevância na concretização do princípio da eficiência.

A padronização de atos administrativos, instrumentais ou não, auxilia diretamente na organização e otimização das funções dos agentes públicos, evitando uma indesejável duplicidade de esforços pelos mais variados órgãos e entidades da Administração.

Promove-se maior presteza nas decisões e ações administrativas, garante-se a redução de interpretações divergentes sobre a mesma questão, afasta-se a discricionariedade quando não necessária, além de facilitar o exame das minutas pelos órgãos de assessoramento jurídico.

Os *standards* são fixados de modo genérico, cabendo aos agentes administrativos responsáveis pela edição do ato a sua adaptação ao caso concreto, harmonizando-o às peculiaridades apresentadas.

Devem ser identificadas as atividades administrativas que demandam a padronização de atos e contratos. No campo das licitações e contratações administrativas, é possível cogitar a padronização de minutas de editais e contratos, nas distintas modalidades e nos diversos tipos contratuais.

Mas o campo de padronização é mais abrangente. A Administração Pública executa diversos atos sem qualquer padronização, como anotações nas pastas funcionais (ainda que eletrônicas), emissão de notificações, nomeação de servidores/comissões para o exercício de funções, atos decisórios em procedimentos administrativos, editais de concurso público, dentre tantos outros.

Padronizar é racionalizar a atuação e a gestão pública, concretizando o princípio da eficiência. Os atos, contratos e editais de conteúdo jurídico devem ser prioritariamente padronizados pelas advocacias públicas, o que é, inegavelmente, uma importante forma de atuar preventivamente proativamente.

3.7. Orientações administrativas

As orientações administrativas são mecanismos dos quais a advocacia pública pode se valer para aprimorar a gestão pública.

Ao contrário dos enunciados de conteúdo jurídico, que têm por objetivo expressar uma conclusão acerca de determinado tema ou assunto, a orientação administrativa tem por objetivo explicitar, à luz das normas jurídicas, procedimentos e condutas administrativas que podem ser adotadas pelos gestores.

O procedimento para aplicar uma penalidade a uma sociedade empresária contratada pelo ente público, com as cautelas e o *iter* a ser seguido, é um bom exemplo de uma orientação administrativa que facilita a atuação dos gestores.

As orientações administrativas destinam-se a esclarecer as condições para a realização de determinados procedimentos rotineiros da administração, servindo como uma espécie de manual sintético de

orientação jurídica, mediante a fixação de padrões, condutas, cautelas e procedimentos para a edição de determinado ato.

3.8. Divulgação da jurisprudência consolidada pelos Tribunais

É indispensável que os gestores tenham ciência das principais decisões judiciais que causam impacto nas atividades administrativas e, principalmente, a sua repercussão.

Mas não basta a simples e automática divulgação das decisões dos Tribunais, já que a maior dificuldade reside exatamente na compreensão dos termos jurídicos e das suas implicações, porquanto o Direito é repleto de termos técnicos e próprios dos seus operadores, que devem ser traduzidos em linguagem fácil e objetiva para aqueles que não têm formação jurídica.

Mas não é só por este motivo que a decisão judicial precisará ser interpretada. Existem situações em que o alcance de uma decisão judicial pode ultrapassar os limites do caso concreto, a justificar que o gestor seja orientado para as consequências sistêmicas daquela decisão, em especial quando se está diante de um potencial efeito multiplicador.

3.9. Cursos de capacitação para os servidores

Os órgãos e entidades públicas devem primar pela excelência nas suas atuações. Para tanto, é indispensável aprimorar as capacidades e aptidões dos seus servidores.

A profissionalização dos recursos humanos configura legítimo instrumento de concretização do princípio da eficiência, na medida em que, a um só tempo, promove o aperfeiçoamento técnico dos servidores e permite o compartilhamento do conhecimento.

Dada a profusão de normas em suas mais variadas estaturas, indicando interpretações nem sempre harmônicas pelos distintos órgãos de controle, a advocacia pública acaba por assumir papel relevante na capacitação dos servidores, com o objetivo de conferir aos agentes públicos conhecimento jurídico mínimo que os capacite para atender com qualidade às demandas administrativas.

Diversos programas e projetos envolvendo a capacitação podem ser desenvolvidos pela própria advocacia pública (ex.: treinamentos nas áreas de licitações e contratos, previdenciária, pessoal, ambiental etc.), sendo desejável que essa capacitação seja aplicada por quem define a orientação jurídica do ente público.

De outro lado, os programas de capacitação promovem integração dos servidores, que passam a poder avaliar suas condutas de modo comparativo e crítico, instaurando-se uma saudável rede do conhecimento.

Essa é uma atuação essencialmente preventiva e integradora da advocacia pública e que deve ser considerada prioritária diante dos complexos desafios impostos pelo Direito Público contemporâneo.

4. CONCLUSÕES

Na ação do Advogado Público, tanto examinando situações de direito que lhe são propostas como litigando em juízo, tem preponderado a missão *reativa* à possível injuridicidade emergente dos fatos com que se defronta.

Nada obstante, todas as ações de quaisquer agentes públicos devem também convergir, em todas as instâncias administrativas, para esse mesmo fim: de detectar, de apontar e de eliminar quaisquer violações do Direito.

Será, porém, na *composição judicial de conflitos* que essa missão passa a ser da exclusiva competência dos agentes das carreiras da Advocacia de Estado, atuando na representação das pessoas estatais.

Assim, qualquer que seja o conteúdo fático das demandas em juízo em que se exija a atuação da Advocacia de Estado, essa missão se desdobra em dois aspectos: um *aspecto prático*, concreto, qual seja o de evitar *danos ao Erário Público*, e, paralelamente, um *aspecto ético*, abstrato, qual seja o de evitar *violações à moralidade administrativa*.

A situação constitucional, nos dois níveis federativos a que se refere, prevê, direta ou indiretamente, *acrescidas condições e majoradas responsabilidades para o exercício da advocacia pública*, às quais se somam,

ainda, um rol de peculiares restrições funcionais instituídas pela legislação ordinária estatutária aplicável, tanto à advocacia da União quanto às advocacias das Unidades Federadas, bem como os Municípios que tenham sua advocacia pública estatutária, submetendo o Advogado de Estado, para o desempenho de sua peculiar e exclusiva advocacia, a um *status* profissional bem mais exigente do que o que rege o Advogado privado.

Por outro lado, esse *status*, a que se somam todas as correlatas demandas e restrições peculiares a cada carreira de Estado, *associa mais fortemente o Advogado de Estado ao ente público*, fazendo-o com muito maior intensidade e permanência do que o Advogado privado em relação a seus clientes, o que até pode chegar, em algumas hipóteses, à exclusividade, de modo que sua atividade funcional tende sempre a se ampliar e a dominar as suas preocupações profissionais, em tudo o que se refere à proteção jurídica dos entes estatais a que serve.

Vale dizer que está implícito um certo grau de empática *solidariedade* nessa relação funcional, que projeta a *atenção, o cuidado e a responsabilidade do Advogado do Estado* muito além da adequada resposta pontual que deve dar aos *casos de dúvidas* ou de *conflitos jurídicos*. Preocupa-se esse agente, com a redução desses casos críticos, por meio de modalidades de atuação advocatícia não apenas com vistas a apontar e a reagir a desvios éticos na gestão pública, como, sobretudo, a zelar para que não ocorram.

É, portanto, não o caso de se manter uma tradicional e até preponderante atuação *reativa*, mas de se desenvolver uma revigorada atuação *proativa*, entendida como um *poder-dever implícito* das funções constitucionalmente conferidas aos exercentes da Advocacia de Estado.

Assim se estará *aprimorando* o ramo mais sobrecarregado e trabalhoso das Funções Essenciais à Justiça, bem como o atualizando, na linha da crescente *consensualidade* nas relações entre sociedade e Estado.

Rio de Janeiro, outono de 2015