

*As procuradorias públicas no direito brasileiro:
uma análise histórica**

CLAUDIO MADUREIRA**

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Resumo: Este artigo tem por objetivo verificar, mediante análise histórica, porque o Direito brasileiro adotou, até 1988, a unificação do Ministério Público e da Advocacia Pública em uma única instituição (em hipotética referência ao modelo norte-americano) e porque aderimos, com a promulgação da nossa Constituição atual, ao modelo italiano, que induziu a cisão orgânica e funcional dessas procuradorias públicas em dois órgãos distintos. Além disso, procuro esclarecer como se processou ao longo dos anos essa atuação unificada das procuradorias públicas brasileiras, inclusive como forma de investigar se, de fato, a Advocacia Pública provém do Ministério Público, como parece sugerir essa mudança de paradigmas inaugurada pela Carta de 1988, ou se, pelo contrário, esse é que resulta daquela.

Palavras-chave: Direito brasileiro; Direito Constitucional; Direito Administrativo; Advocacia Pública; História.

Abstract: This article aims to determine through historical analysis of the reason why Brazilian law adopted until 1988 the unification of the Public Prosecutor and Public Advocacy at a single institution (referring to the

* Artigo submetido à avaliação em 4 de outubro de 2014 e aprovado para publicação em 7 de dezembro de 2014.

** Doutor em Direito pela PUC/SP e Mestre em Direito Processual pela UFES; Professor Voluntário do Departamento de Direito da UFES; Professor da Escola Superior da Advocacia da OAB/ES e da Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo. E-mail: cpmadureira@pge.es.gov.br.

hypothetical North American model) and why we joined with the promulgation of our present Constitution, according to the Italian model which led to the structural and functional division of those prosecutors in two separate institutions. Besides, it is an attempt to clarify how these unified actions of the Brazilian public prosecutors as a way to investigate whether the Public Advocacy comes from the Public Ministry, as it seems to suggest this change of paradigm according to the Constitution of 1988 or if this is what results from that.

Keywords: Brazilian Law; Constitutional Law; Administrative Law; Public Advocacy; History.

Introdução

Fabiano André de Souza Mendonça observa que “nos anteriores textos constitucionais brasileiros as menções à atividade de advocacia pública ou eram ausentes, ou estavam contidas nas atribuições do Ministério Público [...], no que a legislação em geral acompanhava” (2009, p. 1.654). E recobra, a propósito, que “antes de 1988, cabia ao Ministério Público Federal o exercício da representação judicial da União”, e que os Ministérios Públicos Estaduais poderiam “assumir essa função nas comarcas interioranas”, ressaltando, todavia, que “alguns Estados possuíam Procuradoria própria” (MENDONÇA, 2009, p. 1.654).

Mendonça também leciona que, “no plano do assessoramento administrativo, havia a Consultoria-Geral da União, enquanto integrante da Advocacia Consultiva da União, e as consultorias jurídicas estaduais” (2009, p. 1.654). Quanto a esse particular, Roberto Luís Luchi Demo relata que também operava, nesse contexto, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, cujos procuradores exerciam unicamente “a consultoria no âmbito do Ministério da Fazenda, a cuja estrutura pertencia, desvinculada funcional e administrativamente da Consultoria-Geral da República” (2002, p. 705). Portanto, esses profissionais não exerciam atividade contenciosa, que estava a cargo do Ministério Público.

Além desses órgãos, operavam, ainda, os serviços jurídicos das autarquias e fundações públicas. Quanto ao particular, Demo expressa que “as autarquias e fundações públicas federais sempre dispuseram de quadro jurídico próprio”, com carreiras jurídicas específicas, que desempenhavam atividades consultivas e contenciosas (2002, p. 706). Na consultoria jurídica, essas procuradorias autárquicas e fundacionais eram influenciadas pela Consultoria-Geral da República, “por força da tutela exercida pelos Ministérios de Estado sobre essas pessoas jurídicas” (DEMO, 2002, p. 706). Já no que se refere à atividade contenciosa, Demo observa que “os Procuradores da República não representavam judicialmente essas pessoas jurídicas, mas poderiam intervir, sob a forma de assistência, nos processos em que fossem parte” (2002, p. 706).

Daí que, no regime constitucional pretérito, as atividades de consultoria jurídica e de contencioso judicial eram desempenhadas, em âmbito federal, “de forma dissociada e independente, como se de natureza diversa fossem”, como sintetiza Roberto Demo (2002, p. 706). Nesse contexto, enquanto “a orientação consultiva prestada à União competia à Consultoria-Geral da República e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional”, assim como às procuradorias das entidades autárquicas e fundacionais, que se posicionavam nas questões atinentes ao funcionamento das autarquias e fundações públicas federais, a atividade contenciosa era desempenhada pelo Ministério Público Federal, que a exercia diretamente nas causas da União, podendo atuar como assistente nos processos das autarquias e fundações públicas federais (DEMO, 2002, p. 706).

Mendonça leciona que esse quadro se altera com a promulgação da Carta de 1988, cujo artigo 131 “entregou, de modo unificado, a representação jurídica judicial e extrajudicial do Poder Público à Advocacia de Estado, à semelhança do modelo italiano (*avvocatura dello stato*)” (2009, p. 1.654). Esse dispositivo confere à Advocacia Geral da União, assim como a seus órgãos vinculados, representar “a União, judicial e extrajudicialmente”.

Para esse professor potiguar essa iniciativa atendeu “a um forte pressuposto de moralidade, já que não é recomendável reunir em um só órgão aquele com possibilidade de ingressar judicialmente em face do Estado

e aquele com atribuição de defendê-lo”, confusão de atribuições que “apenas contribuía para gerar hipóteses de corrupção e negligência” (MENDONÇA, 2009, p. 1.655). Disso decorre a sua conclusão no sentido de que “na verdade, a antiga função de advogado do Estado teve apenas a sua denominação alterada e um novo Ministério Público foi criado para dar vazão às demandas da nova sociedade participativa que se pretendia criar” (2009, p. 1.656). Com isso, o constituinte promoveu o que Aldemario Araújo Castro qualificou como “uma radical modificação na representação da União em juízo”, que até então se encontrava a cargo do Ministério Público, mas que passaria, doravante, “a ser exercida por um sistema de órgãos relativamente complexo” (2009, p. 549).

Essas considerações introdutórias indicam os limites das atribuições institucionais da Advocacia Pública e do Ministério Público, tal como se apresentam hoje, em seu “estado da arte”. Mas não explicam porque adotamos, até 1988, a sua unificação em uma única instituição (em hipotética referência ao modelo norte-americano) e, sobretudo, porque aderimos, com a promulgação da nossa Constituição atual, ao modelo italiano, que induziu a cisão orgânica e funcional dessas procuradorias públicas em dois órgãos distintos. E tampouco esclarecem como se processou, ao longo dos anos, essa atuação unificada das procuradorias públicas.

A elucidação desses pormenores está a exigir do intérprete análise histórica, ou retrospectiva. Inclusive para efeito de investigar, sob premissas científicas, se, de fato, a Advocacia Pública provém do Ministério Público, como parece sugerir essa mudança de paradigmas inaugurada pela Constituição de 1988. Esse será, pois, o objeto de minhas considerações neste artigo jurídico.

Estruturação das Procuradorias Públicas no Período Colonial

Cássio Schubsky leciona que “para compreender as origens da advocacia estatal no Brasil, é preciso remontar ao período da Revolução de Avis (1383-1385), em Portugal” (2008, p. 26). Conforme Schubsky, “ao

ascender ao reino, Dom João I, o Mestre de Avis, ampara-se em uma consultoria jurídica, personificada na emblemática figura de João das Regras”, num contexto em que, “para haurir legitimidade, o Estado português ancorava-se em um contrato social firmado entre o monarca e o povo, que só o cabedal teórico dos juristas poderia garantir” (2008, p. 26). Nisso se funda a observação de Raimundo Faoro, referindo-se a esse contexto histórico, no sentido de que “o Estado se aparelha, grau a grau, sempre que a necessidade sugere, com a organização político-administrativa, juridicamente pensada e escrita, racionalizada e sistematizada pelos juristas” (FAORO, 2000, p. 51).

Schubsky relata, ainda, que, “vitoriosa a revolução, o rei passa a se cercar de um conjunto de colaboradores, para auxiliá-lo nos assuntos principais do Estado: a Justiça, a Fazenda, a administração, a organização militar e as questões eclesiásticas” (2008, p. 26). Esses colaboradores compunham, na época, um conselho, ou um corpo ministerial, que inclui a figura denominada por Schubsky como *Comus Noteriorum* (2008, p. 26), que correspondia, conforme Faoro, ao “procurador geral da Coroa” (2000, p. 18).

Schubsky expõe que é arquitetada nesse período uma estrutura estatal “voltada para a satisfação das necessidades do Estado patrimonial, em que o rei é o proprietário de todos os bens”, num contexto em que esse “grupo de fidalgos, a serviço do rei, constitui o estamento, concentrando o poder político” (2008, p. 26). Assim, concebem-se, em tal conjuntura, as figuras típicas da organização judiciária e administrativa, como os ouvidores, os desembargadores e os juízes, e, juntamente a eles, “o procurador dos Feitos da Coroa, com nítidas atribuições de defesa judicial dos interesses da monarquia” (SCHUBSKY, 2008, p. 28).

Esse procurador é citado, mais adiante, nas Ordenações Afonsinas, editadas no ano de 1446, que constituem, conforme Schubsky, uma consolidação de normas portuguesas, cujo texto o qualificava como “Procurador dos Nossos Feitos” (2008, p. 28). As atribuições desse profissional podem ser extraídas do seguinte excerto do Livro I do Título IX das Ordenações, tal como transcrito por Schubsky:

Mandamos que o procurador dos Nossos Feitos seja letrado, e bem entendido, para saber [...] alegar as coisas e razões, que a Nossos Direitos pertencem [...]. E seja bem diligente em seu ofício para fazer tirar as inquirições que forem dadas da nossa parte [...] para que se possa provar o direito que a Nós pertence (2008, p. 28).

Jefferson Carús Guedes destaca que o “Procurador dos Nossos Feitos” exercia, então, “a defesa dos direitos da Coroa, a preservação do património ou dos bens reais e o acompanhamento do rol dos feitos que envolvessem reguengos (terras do Rei) e juguadas (direito real pago pelo plantio da terra)”, mas que também lhe cumpria “uma função de defesa de órfãos, viúvas e pobres, sem que pudesse cobrar honorários” (2009, p. 339). Tal se infere deste outro excerto das Ordenações, extraído por Guedes do item 2 do Livro I do seu Título VIII:

E veja, e procure bem todos os feitos da Justiça, e das Viúvas, e dos Orfoões, e miseravees pessoas que aa Nossa Corte vierem, sem levando deles dinheiro, nem outra cousa de solairo, sem vogando, nem procurando outros nenhuus feitos, que a Nos nom pertençam sem Nosso especial Mandado, como dito he; e porem nom lhe embargamos que possa procurar, ou vogar nos feitos dos Fidalgos, que trazem Nossas terras, rendas, ou direitos, e doutras pessoas, que trazem alguas cousas Nossas, ou da Coroa dos Regnos Nossos, ajudando-as contra outras privadas pessoas que queirao tirar, ou embargar, ou menos pagar de Nossos direitos, ou fazer alguu dâpno, ou mingramento em elles; porque poderia tal feito em alguu tempo, se mal requerido fosse fazer a Nos prejuízo, posto que esto seja entre taaes pessoas; e nom deve de procurar, salvo em Nossa parte, e nom contra Nos (2009, p. 339).

Assim, segundo Guedes, parte de suas atribuições nesse contexto “se ajusta muito ao modo da atuação posteriormente dado ao Promotor de Justiça e mais recentemente ao Defensor Público” (2009, p. 339).

Reportam, de igual modo, à atuação desses procuradores as Ordenações Manuelinas, datadas de 1521, que o qualificam como “Procurador dos Feitos da Coroa”; as Ordenações Filipinas, de 1603, que o mantém como “Procurador dos Feitos da Coroa, mas também prevêem a figura do “Procurador dos Feitos das Fazendas”, a quem se determina que “irá todos os dias à Relação, para ser presente ao despacho dos Feitos dela que a Nós pertence”; e também a legislação extravagante não compilada nas Ordenações do Reino (SCHUBSKY, 2008, p. 28).

Conforme Guedes, as Ordenações Manuelinas mantiveram “estrutura formal assemelhada àquela das Ordenações Afonsinas, preservando quase que integralmente a função do Procurador dos Nossos Feitos” (2009, p. 340). Porém, desapareceu “a obrigação de defesa dos pobres, que é parcialmente encarregada ao Promotor da Justiça da Casa de Suplicação [...], com funções nítidas também de defesa da Justiça e de atuação nos crimes” (GUEDES, 2009, p. 340). Operavam, então, sob o regramento das Ordenações Manuelinas, dois distintos profissionais jurídicos, o “Procurador de Nossos Feitos”, que desempenhava a defesa do Estado, e o “Promotor da Justiça da Casa de Suplicação”, que atuava na defesa dos pobres e nos feitos criminais, portanto na defesa da sociedade.

As Ordenações Filipinas, de seu turno, “criaram em Portugal uma estrutura mais complexa, com a divisão das funções entre o Procurador dos Feitos da Coroa (Livro I, Título XII), o Procurador dos Feitos da Fazenda (Livro I, Título XIII), e o Promotor da Justiça da Casa de Suplicação (Livro I, Título, XV)”, separando “as atividades desses funcionários da Coroa”, como relata Guedes na sequência (2009, p. 340). Nessa conjuntura, o “Procurador Feitos da Coroa” manteve atribuições semelhantes àquelas que lhe foram atribuídas pelas Ordenações Manuelinas; o “Procurador dos Feitos da Fazenda”, por sua vez, “tinha atribuições muito próprias, referentes aos feitos fazendários”; ao passo que o “Promotor da Justiça da Casa de Suplicação” exercia as funções “de defesa da Justiça e de atuação nos crimes”, a exemplo do que ocorria no regramento das Ordenações Manuelinas (1521), “com atribuições de fiscalização dos feitos criminais, atendimento aos presos pobres e desamparados, acompanhamento a

devassas, dentre outras funções” (GUEDES, 2009, p. 341). Ou seja, “os três cargos possuíam atribuições razoavelmente diferenciadas”, num contexto em que os dois procuradores mantinham funções similares, embora “separados pela matéria, posto que a um tocava a matéria da Fazenda e a outro o cuidado dos demais direitos, em especial aqueles vinculados às propriedades da Coroa” (GUEDES, 2009, p. 341).

Contudo, a inserção dos procuradores no universo jurídico brasileiro somente se deu durante a União Ibérica, nesse largo período em que Portugal ficou sob domínio espanhol, verificado entre os anos de 1580 e 1640, quando o Rei Felipe II instituiu, no ano 1609, “a Relação do Estado do Brasil ‘para a boa administração da Justiça, e expediente dos negócios’” (SCHUBSKY, 2008, p. 30). Ao ensejo, Guedes expressa que “com a instalação da Relação do Estado do Brasil em Salvador, deu-se um passo importante na conformação do Judiciário da Colônia, vez que se passou a permitir o reexame das questões no território colonial e não mais na Metrópole” (2009, p. 342). Trata-se, pois, conforme Schubsky, de espécie de Tribunal, sediado em Salvador, no corpo do qual foi instituído o cargo de “Procurador dos Feitos da Coroa, Fazenda e Fisco, e Promotor de Justiça”, num contexto em que esse procurador (portanto, um único profissional) acumulava “as funções de defender os interesses reais e acusar aqueles que pudessem ameaçar tais interesses” (2008, p. 30).

Reportando-se a esse momento histórico, Guedes destaca que os cargos que estavam separados na Metrópole, por aplicação das Ordenações Filipinas, foram unificados para efeito da atuação de procuradores na Relação do Estado do Brasil, “em vista precisamente da escassez de funcionários neste período inicial de instalação” (2009, p. 338). Nisso reside a gênese da adoção, entre nós, de uma atuação unificada das funções típicas do Ministério Público e da Advocacia Pública; que remonta, portanto, ao período colonial; e que não parece se fundar na pretensa adesão do direito português ao modelo norte-americano de procuradorias públicas; justificando-se, conforme Guedes, num acidente histórico, que consiste na escassez de profissionais habilitados, ou de confiança da Corroa Portuguesa, para o exercício dessas atividades no território brasileiro (2009, p. 338).

Guedes informa, ainda, que essa primeira Relação do Estado do Brasil teve vida curta, pois acabou sendo extinta poucos anos após a sua instituição (2009, p. 343). Mas foi reinstalada, no ano de 1652, “pelo Regimento da Relação do Estado do Brasil de 12 de setembro de 1652”, composto por “um conjunto de regras assemelhado ao anterior, que consagrava as mesmas atribuições ao Procurador da Coroa e Fazenda, de Procurador do Fisco e de Promotor de Justiça, com pequenas modificações de redação e ortografia” (GUEDES, 2009, p. 343-344). Quase um século depois, o Alvará de 13 de outubro de 1751, editado por Dom José I, previu a criação de uma segunda Relação, situada no Rio de Janeiro, que incluía as Comarcas do Rio de Janeiro, de São Paulo, de Ouro Preto, de Rio das Mortes, de Sabará, do Rio das Velhas, de Serro Frio, de Cuyabá, de Guyazes, de Pernaguá, do Espírito Santo, de Itacazes e da Ilha de Santa Catarina (GUEDES, 2009, p. 344; PRADO JÚNIOR, 1965, p. 301).

Em seguida, houve a vinda da família real portuguesa ao País, que ocorreu em 1808. Schubsky leciona que a partir desse evento “instala-se no Brasil uma nova organização judiciária, que ganha autonomia em relação à metrópole”, o que se instrumentaliza pela instituição da “Casa de Suplicação do Brasil”, que passou “a funcionar como instância superior aos Tribunais da Relação então existentes, suprimindo-se os recursos à Casa de Suplicação de Lisboa” (2008, p. 36). Também foi instituída nesse período a Suprema Corte Militar e de Justiça, de modo que “os processos passam a transitar em julgado no próprio País, passo pioneiro em direção à independência política, que viria alguns anos mais tarde” (SCHUBSKY, 2008, p. 36).

Estruturação das Procuradorias Públicas no Período Imperial

Mesmo após a decretação da Independência e a outorga da Constituição Imperial de 1824, continuaram vigorando no País, como recobra Cássio Schubsky, “as disposições das Ordenações e a legislação extravagante do reino, naquilo que não fossem incompatíveis com a Carta Magna, ou não tivessem sido alteradas nem revogadas pelo advento de nova

legislação local de caráter infraconstitucional” (2008, p. 36). É que, conforme lecionam Cláudio de Castro Panoeiro, Jeane Esteves Panoeiro e Rafaella Ramalho Rodrigues, o Brasil não dispunha, nos primeiros anos após a independência, “de normas jurídicas genuinamente nacionais capazes de regular a estrutura do novo Estado, obrigando-se a reproduzir a legislação vigente na antiga Metrópole, em particular as normas das Ordenações Afonsinas, Filipinas e Manuelinas” (2009, p. 633). Assim, “no Brasil recém liberto de Portugal, confiou-se aos Procuradores D’El Rey o patrocínio em juízo dos interesses da Fazenda e a tutela dos interesses da sociedade, destacando-se, nesse último caso, a atuação em questões de natureza criminal” (PANOEIRO *et al.*, 2009, p. 633).

Porém, a nomenclatura do cargo exercido por esse procurador voltou a ser alterada com o correr dos anos. Com efeito, por força do Alvará de 10 de Maio de 1808, da Casa de Suplicação do Brasil, editado por Dom João VI, esse profissional passou a se chamar “Procurador dos Feitos da Coroa e Fazenda”; tendo sua denominação doravante modificada, com a edição do Decreto de 5 de Junho de 1823, para “Procurador da Coroa, Soberania e Fazenda Nacional” (GUEDES, 2009, p. 337). Com a Constituição de 1824, o cargo passou a se denominar “Procurador dos Feitos da Coroa e Soberania Nacional”, mantendo, contudo, a despeito dessa nomenclatura, a competência para atuar nos feitos criminais.

Schubsky também coliga esse momento histórico ao funcionamento do “Conselho de Procuradores Gerais das Províncias do Brasil”, dispondo, a propósito, que “alguns meses antes da Independência, em 1822, por sugestão de José Bonifácio de Andrada e Silva, organizou-se o Conselho dos Procuradores Gerais das Províncias do Brasil, que funcionou até 1823, quando foi dissolvido pelo já proclamado imperador Dom Pedro I” (2008, 36). Esse Conselho “agiu, efetivamente, como uma espécie de assessoria jurídica e legislativa do imperador, propondo medidas diversas, como a convocação de uma Assembléia Constituinte” (SCHUBSKY, 2008, p. 36). Schubsky põe em destaque esse seu caráter consultivo, observando que “em vinte e oito sessões realizadas entre 2 de junho de 1822 e 7 de abril de 1823, discutiu-se e deliberou-se sobre os mais variados assuntos”, entre eles a

elaboração de normas para as eleições dos deputados à Assembleia Constituinte, a liberdade de imprensa, a adoção de providências relativas à dívida pública e a publicação de decreto declarando anistia por todas as opiniões políticas emitidas até aquela data (2008, p. 38). Schubsky expressa, ainda, que “o Conselho dos Procuradores Gerais é o embrião do Conselho de Estado do Império, recriado de 1823 a 1832, extinto novamente por dez anos, para vigorar durante praticamente todo o Segundo Reinado, de 1842 a 1889” (2008, p. 38). Sobre o funcionamento do Conselho de Estado, confira-se, ainda, a seguinte passagem da obra de Rui Cirne Lima:

O império concebeu e manteve, durante o segundo reinado, uma justiça administrativa propriamente dita. Era órgão supremo dessa justiça, a que os juristas negavam feição excepcional, o Conselho do Estado, que a Constituição Imperial criara, o Ato Adicional suprimira e a Lei de 23 de novembro de 1841 restabelecera. [...] Foram, porém, a instituição e o restabelecimento do Conselho de Estado antes orientados pela necessidade (como ao tempo se dizia) de cobrir a Coroa no exercício do Poder Moderador do que pelo intuito de fundar um tribunal administrativo” (1987. p. 205).

Para Schubsky, esses Conselheiros (tanto os que compuseram o Conselho dos Procuradores Gerais das Províncias, quanto os que integraram o Conselho de Estado) qualificaram-se, em rigor, como “procuradores no sentido estrito do termo, atuando como consultores jurídicos e assessores técnico-legislativos do Estado e da Administração Pública” (2008, p. 40).

Ainda no período imperial a advocacia dos interesses do Estado sofre nova reorganização (SCHUBSKY, 2008, p. 40-43). Com isso, ao lado do “Procurador dos Feitos da Coroa e Soberania Nacional” (cuja atuação era disciplinada pela Constituição de 1824 e pelo Decreto de 23 de Junho de 1834, que lhe conferiam a defesa do Estado e a atuação nos feitos criminais), passaram a atuar outros profissionais, como o Procurador Fiscal e o Procurador da Fazenda (GUEDES, 2009, p. 337; SCHUBSKY, 2008, p. 44-46). Com efeito, a Lei nº 242/1841 instituiu os cargos de “Procurador da

Fazenda em Primeira Instancia” e “Procurador da Fazenda nos Juízos de Primeira Instancia”, que passaram a atuar, respectivamente, nas províncias e na corroa, ao passo que o Decreto nº 736/1850 refere à atuação do “Procurador do Fiscal do Thesouro”, do “Procurador da Fazenda na Corte” e “Procurador Fiscal na Província”, estes últimos subordinados ao primeiro (GUEDES, 2009, p. 337; SCHUBSKY, 2008, p. 43). Jefferson Carús Guedes relata que essas denominações persistiriam praticamente inalteradas “até a queda do Império e Proclamação da República, em 1889” (2009, p. 346).

Estruturação das Procuradorias Públicas no Período Republicano

Com a República, o País presenciou alterações contundentes na estruturação do seu Poder Judiciário, em especial com a criação da Justiça Federal, cuja instituição resulta da nova conformação do Estado Brasileiro, que se tornou, a partir de então, federativo e republicano; o que também induziu modificações nas esferas da burocracia judicial e do Poder Executivo; que afetaram, de seu turno, a estruturação das procuradorias e a denominação de seus cargos (GUEDES, 2009, p. 347). Nesse contexto, o Decreto nº 848/1890 passou a designá-los como “Procurador Geral da República” e “Procurador da República”, denominação assimilada pela Constituição de 1891 (GUEDES, 2009, p. 347-348). Jefferson Carús Guedes observa, ao ensejo, que o Procurador Geral da República era nomeado entre os Ministros do Supremo Tribunal Federal, e tinha por atribuições exercer a ação pública junto a esse Tribunal, funcionar como representante da União, velar pela execução das leis, defender a jurisdição da Suprema Corte e dos demais Juízes Federais, bem com aconselhar e instruir os demais procuradores; enquanto que aos Procuradores da República incumbia, nas Seções da Justiça Federal, promover a ação pública e atuar nos processos criminais, cumprir as ordens do Governo da República relativas ao exercício das suas funções, denunciar os delitos e infrações à lei federal, defender direitos e interesses da União e officiar nos processos criminais (2009, p. 348). Esses profissionais também exerciam atividade consultiva, que lhes foi

conferida pela a Lei nº 221, de 20 de novembro de 1894 (GUEDES, 2009, p. 347; RODRIGUES, 1968, p. 15-16).

Anos depois, o Decreto nº 967, de 2 de janeiro de 1903 instituiu o cargo de “Consultor Geral da República”, que passou a exercer a consultoria jurídica em âmbito federal (GUEDES, 2009, p. 349). Guedes expressa que com a criação desse cargo “isolava-se por completo a atividade consultiva da atividade judicial, que entre 1894 e 1903 haviam ficado sob encargo do Procurador-Geral da República” (2009, p. 349).

Em 1909, o Decreto nº 7.751 instituiu o cargo de “Procurador da Fazenda Pública” (GUEDES, 2009, p. 347). Quanto ao particular, Guedes recobra que “a Fazenda Pública preservou sua estrutura razoavelmente diferenciada”, citando, quanto ao particular, os textos do Decreto nº 1.166, de 17 de dezembro de 1892, que atribuiu ao “Thesouro Federal” os encargos de “promover a cobrança da dívida ativa de toda a União, perante o Juízo competente” e “acompanhar e ter em dia, formando para isso a competente relação, o andamento das causas em que for interessada a Fazenda Pública Federal”, e do Decreto nº 1.220, de 17 de janeiro de 1893, que conferiu aos “Procuradores da Fazenda Federal” a representação judicial da Fazenda Pública (GUEDES, 2009, p. 349). Com isso, “a representação para a cobrança judicial da dívida da União [...], que fora também atribuída aos Procuradores da República pelo Decreto nº 848/1890” passou a ser exercida pelos “Procuradores da Fazenda Federal” (GUEDES, 2009, p. 350). Assim, por força desse ato normativo (Decreto nº 7.751/1909), “reorganizou-se a Administração-Geral da Fazenda Nacional, criando-se a Procuradoria-Geral da Fazenda Pública”, que passou a funcionar “sob a direção do Procurador Geral da Fazenda Pública” (GUEDES, 2009, p. 350).

Esse quadro permanece inalterado na vigência das Constituições de 1934 e 1937. Mas foram editados, sob essa última Carta Política, o Decreto-Lei nº 986/1938, que instituiu os cargos de “Procurador Regional da República”, “Procurador Adjunto”, “Procurador da Propriedade Industrial” e “Promotor de Justiça dos Estados”, e o Decreto-Lei nº 8.564/1946, que instituiu o cargo de “Consultor Jurídico” (GUEDES, 2009, p. 347).

Essas denominações foram mantidas na vigência da Constituição de 1946, às quais se acrescentou, com a publicação da Lei nº 1.341/1950, os cargos de “Sub-Procurador Geral da República” e “Procuradores da República no Distrito Federal e nos Estados”. Além disso, a Lei nº 2.123/1953, instituiu o cargo de “Procurador das Autarquias Federais”, mediante transformação dos cargos de Procurador, Consultor Jurídico, Advogado, Assistente Jurídico, Adjunto de Consultor Jurídico, Assistente de Procurador; a Lei nº 2.642/1955, instituiu os cargos de “Procurador Geral da Fazenda Nacional” e de “Procurador da Fazenda Nacional”, conferindo nova nomenclatura aos cargos de “Adjunto do Procurador Geral da Fazenda Pública” e de “Procurador da Fazenda Federal nos Estados”; e o Decreto nº 41.249/1957, instituiu o cargo de “Assistente do Consultor Geral da República”. Devo mencionar, ainda, a edição da Lei nº 4.463/1964, que confirmou a atividade consultiva desenvolvida pela Consultoria Geral da República, em especial no que diz respeito às consultas jurídicas formuladas pela Presidência da República, e dispôs sobre o seu quadro de pessoal (GUEDES, 2009, p. 353). Esse diploma legislativo instituiu o cargo de “Assistente Jurídico” (GUEDES, 2009, p. 347), que passaria a ser ocupado pelos “Assistentes do Consultor Geral da República” (cargo instituído pelo Decreto nº 41.249/1957) em exercício há mais de um ano (GUEDES, 2009, p. 353).

Guedes expressa que durante as décadas de 1960, 1970 e 1980 subsistem as carreiras de Procurador da República (que atuavam na defesa judicial da União) e de Assistente Jurídico (que atuavam nas áreas consultiva e extrajudicial da União, seja na Consultoria da República, seja nas Consultorias Jurídicas dos Ministérios e das Secretarias) (2009, p. 353). Mas observa que também se verifica nesse período a instituição de cargos jurídicos na Administração Indireta, “notadamente nas autarquias maiores, como as previdenciárias (INPS, INAMPS e depois INSS), a fundiária (INCRA), indígena (SPI e depois FUNAI), ambiental (IBDF e depois IBAMA) e outras”, dispondo que esses profissionais eram comumente designados como procuradores autárquicos, mas que também podiam ser

chamados, conforme a opção política externada na lei instituidora, advogados, assistentes ou procuradores (GUEDES, 2009, p. 353).

Paralelamente a essa evolução das procuradorias na administração federal, verificou-se, ainda, alguma movimentação no âmbito dos Estados-Membros. Com efeito, no Período Republicano as administrações estaduais passam a assumir relevância no Estado Brasileiro, em processo que foi inaugurado sob o regramento da Constituição de 1891, cujo artigo 2º converteu as antigas Províncias em Estados (art. 2º), incumbindo-os de prover as necessidades de seu Governo e Administração (art. 5º) (SCHUBSKY, 2008, p. 56). Ou seja, a partir dessa Carta Política o Brasil passou a se estruturar como uma Federação, o que abriu campo para a atuação de procuradores também no âmbito dessas unidades federadas.

A primeira iniciativa nesse sentido foi adotada pelo Estado de São Paulo, no ano de 1892, por meio da edição da Lei Estadual nº 55, que autorizou “o presidente do Estado a contratar juriconsultos para a elaboração de leis processuais” (SCHUBSKY, 2008, p. 56). Pouco depois, no ano de 1900, é instalada a primeira procuradoria jurídica paulista, instituída pelo Decreto Estadual nº 811/1900, que dispunha sobre a Secretaria da Fazenda e sobre o Tesouro do Estado, instituindo, como parte integrante dessas estruturas administrativas, a “Procuradoria Fiscal” (SCHUBSKY, 2008, p. 58). Schubsky relata que esse mesmo ato legislativo faz referência à figura do “Procurador Geral do Estado”, quando estabelece que “ao primeiro procurador fiscal compete ministrar ao procurador geral do Estado todas as informações e documentos que forem necessários para a defesa dos direitos e interesses da Fazenda, nas causas que subirem ao Tribunal de Justiça do Estado” (2008, p. 60).

Contudo, a despeito do “incremento das atribuições do Estado, e em particular da própria União, os Constituintes de 1937, 1946 e 1967 não previram a criação de uma carreira exclusiva para os Advogados Públicos Federais”, relegando ao Ministério Público “o patrocínio em juízo dos interesses da Fazenda e da sociedade”, como observam, em doutrina, Cláudio de Castro Panoeiro, Jeane Esteves Panoeiro e Rafaella Ramalho Rodrigues (2009, p. 634). Assim, afastaram-se, pouco a pouco, os regramentos das

procuradorias públicas na esfera federal e no âmbito dos Estados; que, liderados por São Paulo, passaram a instituir suas respectivas procuradorias jurídicas, conferindo-lhes não apenas o exercício de atividade consultiva, mas também a sua representação judicial. E assim o fizeram porque a preservação desse modelo de procuradoria pública que assumimos desde a instalação, em 1609, da primeira Relação no Brasil, “gerou situações constrangedoras para os membros do Ministério Público, lançando-os, não raras vezes, em posições opostas da mesma demanda”, em especial a partir de meados do século XX, quanto se tornou bastante “comum encontrar os representantes do *Parquet* funcionando como Procuradores da Fazenda e Procuradores da Sociedade, na defesa de interesses absolutamente contraditórios” (PANOEIRO *et al.*, 2009, p. 635). Daí que, com o intuito de “corrigir essa falha, nos anos sessenta e setenta, os entes políticos locais criaram as primeiras Consultorias ou Procuradorias Gerais do Estado”, atribuindo-lhes “a incumbência do aconselhamento jurídico e patrocínio judicial do interesse público enquanto interesse estatal; no caso, o interesse estadual” (PANOEIRO *et al.*, 2009, p. 635).

Esse é o contexto que emoldura, por exemplo, a instituição da Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo, que foi criada pelo Decreto-Lei Estadual nº 15.090 e começou a exercer suas atividades em outubro de 1943, como serviço jurídico subordinado diretamente ao Chefe do Poder Executivo. Três anos depois, em 1946, foi organizado o quadro efetivo da instituição, que passou a ser composto por dez advogados dirigidos por um Advogado Geral nomeado pelo Governador do Estado. Somente em 1967, por ocasião da edição da Lei Estadual nº 2.296, é que esse serviço jurídico passou a se chamar Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo, ano em que a Lei Delegada nº 17 criou a sua estrutura administrativa e a carreira de Procurador do Estado. Esse diploma legal conferiu, textualmente, à Procuradoria Geral do Estado a representação do Estado em qualquer juízo, instância ou tribunal do país. Disso se infere que a Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo exerce atividade contenciosa pelo menos desde o final da década de 1960 (COLODETTI &

MADUREIRA, p. 2009, p. 114). Como esse serviço jurídico, tantas outras procuradorias estaduais foram implantadas nesse período.

Essas iniciativas adotadas pelos Estados nas décadas de sessenta e setenta não foram seguidas de igual iniciativa no plano federal, contexto em que a representação judicial do poder público permaneceu com Ministério Público, repetindo-se, assim, “o que já se praticava em nosso país desde as Ordenações do Reino”, como recobram Cláudio Panoeiro, Jeane Panoeiro e Rafaella Rodrigues (2009, p. 635). Assim, somente após promulgação da Constituição de 1988 é que o Brasil abandonou por completo a opção política centenária por “conferir ao *Parquet*, simultaneamente, a defesa da Fazenda Pública em Juízo, a tutela dos interesses da sociedade e a atribuição de fiscal da lei” (PANOEIRO *et al.*, 2009, p. 635). Em rigor, “a representação judicial da União esteve afeta ao Ministério Público da União até o advento da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993”, ressaltando-se apenas a atuação nas “causas de natureza fiscal, que passaram à antiga Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional desde a promulgação da Carta Política, por força do art. 29, § 5º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”, como leciona Maria Jovita Wolney Valente (2009, p. 364).

Considerações finais

Essa sucinta exposição da evolução histórica das procuradorias públicas em atuação no Brasil permite concluir que de um modelo de unificação orgânica, inaugurado, por um simples acidente histórico, ainda no período colonial, quando da instituição da primeira corte de justiça brasileira, o Ministério Público e a Advocacia Pública passaram a assumir, a partir da promulgação da Constituição de 1988, atribuições claramente distintas, embora afeitas à realização do interesse público: cumpre ao Ministério Público a defesa dos interesses da sociedade e à Advocacia Pública a defesa dos interesses do Estado. Outra conclusão que sobressai dessa análise histórica é que os seus integrantes têm uma origem comum, visto que “nasceram de uma mesma célula e, assim, têm em sua razão de existir a

mesma vertente, ou seja, observar e garantir o respeito à lei” (MOURÃO, 2009, p. 131).

Todavia, a despeito do que pode sugerir essa mudança de paradigmas inaugurada pela nossa atual Carta Política, não é a Advocacia Pública que provêm do Ministério Público, mas, em verdade, esse é que decorre daquela. Com efeito, na lição de Mario Bernardo Sesta, “é absolutamente inequívoco que o Ministério Público [...] decorre de uma especialização da Advocacia do Estado (1993, p. 190). O órgão ministerial é filho da Advocacia Pública, pois tem origem “nos ‘Procuradores da Coroa’”, que “eram, antes de tudo, Advogados de Estado”, a quem competia “precipuaemente a defesa dos interesses da Coroa, e, ancilarmente, o exercício da acusação pública” (SESTA, 1993, 190). Disso resulta conclusão no sentido de que “a defesa judicial do interesse público tem sido organizada juntamente e durante séculos com nítida prevalência da Advocacia de Estado sobre a acusação pública” (SESTA, 1993, 190).

Essa constatação é importante porque essa sua origem comum, se não induziu, por parte do constituinte, tratamento normativo paritário entre os profissionais que exercem ambas as funções estatais (MOREIRA NETO, 1991, p. 26), põe em evidência a sua importância para a aplicação do Direito de nosso tempo. É que, conforme leciona Jefferson Carús Guedes, essa “paulatina redefinição de atribuições e diferenciações, com ampliações internas das carreiras”, aponta para a configuração entre esses profissionais de “um claro e indispensável sentido de cooperação mútua no atendimento dos fins sociais e da justiça, tida como um dos mais importantes objetivos das sociedades modernas” (2009, p. 358-359).

Apresentadas essas conclusões, quero deixar claro não tenho a intenção, e nem a pretensão, de apresentar resposta única e definitiva à resolução do problema de que me ocupo. Apenas desejo, quando apresento esses meus apontamentos sobre o tema, contribuir em alguma medida para a sua discussão no plano da Ciência.

Referências

- CASTRO, Aldemario Araújo. A (centenária) Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional: seu papel e sua importância para a sociedade e para o Estado. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- COLODETTI, Bruno; MADUREIRA, Claudio Penedo. A autonomia funcional da Advocacia Pública como resultado de sua importância para a aplicação legítima do Direito no Estado Democrático Constitucional Brasileiro. *Revista da APES – Temas de direito público, a importância da atuação da advocacia pública para a aplicação do direito*, Salvador: Juspodivm, v. 2, 2009.
- DEMO, Roberto Luís Luchi. Advocacia pública. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 91, n. 801, jul. 2002.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder - formação do patronato político brasileiro, vol. 1*. 10ª ed. São Paulo: Publifolha, 2000.
- GUEDES, Jefferson Carús. Anotações sobre a história dos cargos e carreiras da Procuradoria e da advocacia pública no Brasil: começo e meio de uma longa construção. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- LIMA, Rui Cirne. *Princípios de direito administrativo*. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.
- MENDONÇA, Fabiano André de Souza. Comentários aos arts. 131 e 132. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura. *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. As funções essenciais à justiça e as procuraturas constitucionais. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, dez. 1991.
- MOURÃO, Carlos Figueiredo. A advocacia pública como instituição de controle interno da administração. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- PANOEIRO, Cláudio de Castro; PANOEIRO, Jeane A. Esteves; RODRIGUES, Rafaella Ramalho. Atuação pró-ativa da Fazenda Pública no combate à improbidade administrativa. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo*. 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1965.
- RODRIGUES, Leda Boechat. *História do Supremo Tribunal Federal, t. II*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.
- SCHUBSKY, Cássio. *Advocacia Pública: apontamentos sobre a História da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2008.
- SESTA, Mario Bernardo. Advocacia do Estado: posição institucional. *Revista de Informação Legislativa*, v. 30, n. 117, jan./mar. 1993.
- VALENTE, Maria Jovita Wolney. Histórico e evolução da Advocacia-Geral da União. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.