

## PROCURADORIAS DO ESTADO: CONTRIBUIÇÃO PARA A DEMOCRACIA E SEU PAPEL NA REDE DE ACCOUNTABILITY

### STATE ATTORNEYS: CONTRIBUTION TO DEMOCRACY AND ITS ROLE IN THE ACCOUNTABILITY NETWORK



Bruna Marcelle Bastos Dias Marinho<sup>1</sup>

**RESUMO:** O trabalho pretende analisar o papel das Procuradorias Estaduais para a efetividade do regime democrático e da garantia de sua boa execução através da rede de *accountability* horizontal do Estado brasileiro. A democracia é um sistema de governo em que a soberania é originária do povo, representado por um corpo político eleito. Apesar da importância do voto, e da representação política, outros elementos são necessários para a instituição de uma democracia de alta qualidade, como por exemplo, a transparência, o estado de direito (*rule of law*), e o tema deste trabalho, uma rede de *accountability* forte e bem definida através de instituições que garantam o controle institucional mútuo, evitando o arbítrio do Estado. As Procuradorias Estaduais têm por função a representação do Estado perante o Poder Judiciário além de assessoria jurídica, e, ao desempenhar tais papéis, ajudam na execução, desenvolvimento e proteção dos direitos democráticos. Assim, o presente estudo tem por finalidade analisar de que forma as Procuradorias Gerais dos Estados têm atuado para a garantia do Estado Democrático de Direito como parte da Rede de *Accountability*. Para tanto, foi realizada uma pesquisa qualitativa interdisciplinar em livros nas áreas de Direito e de Sociologia Política, de forma a entender como a democracia tem sido resguardada por esse órgão. O resultado encontrado demonstra que as Procuradorias, muito além de atuarem como órgão de defesa judicial e extrajudicial dos Estados membros, ainda atua constantemente para a defesa e a continuidade da democracia brasileira.

**PALAVRAS-CHAVE:** *Accountability*. Institutos da democracia. Procuradoria.

**ABSTRACT:** The work intends to analyze the role of the State Attorneys for the effectiveness of the democratic regime and the guarantee of its good execution through the horizontal accountability network of the Brazilian State. Democracy is a system of government in which sovereignty originates with the people, represented by an elected political body. Despite the importance of voting and political representation, other elements are necessary for the institution of a high-quality democracy, such as transparency, the rule of law, and the theme of this work, a strong and well-defined accountability network through institutions that guarantee mutual institutional control by avoiding the arbitration of the State. The State Attorneys' function is to represent the State before the Judiciary in addition to providing legal advice, and in performing such roles, they help in the execution, development and protection of democratic rights. Thus, this study aims to analyze how the State Attorneys General have acted to guarantee the Democratic Rule of Law as part of the Accountability Network. Therefore, an interdisciplinary qualitative research was carried out in books in the areas of Law and Political

<sup>1</sup> Advogada. Bacharel em Direito pela Universidade Iguçu (UNIG) – Campus V. Mestre pelo programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Noroeste Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Noroeste Fluminense Darcy Ribeiro (UENF).

Sociology, in order to understand how Democracy has been protected by this body. The result found demonstrates that the Attorneys' Offices, in addition to acting as an organ of judicial and extrajudicial defense of the member states, also act constantly for the defense and continuity of Brazilian democracy.

**KEYWORDS:** Accountability. Institutes of democracy. Attorney.

**SUMÁRIO:** Introdução. 1. O Papel da Procuradoria do Estado no Estado Democrático de Direito. 2. A Procuradoria Estadual e o seu papel no exercício da democracia. 3. Procuradorias estaduais e o seu papel na rede *accountability* horizontal do Estado brasileiro. 4. Conclusão. Referências.

**SUMMARY:** Introduction. 1. The Role of the State Attorney's Office in the Democratic Rule of Law. 2. The State Attorney's Office and its role in the exercise of democracy. 3. State attorneys' offices and their role in the Brazilian state's horizontal accountability network. 4. Conclusion. References.

## **Introdução.**

Este trabalho tem por finalidade demonstrar o papel das Procuradorias dos Estados na estruturação do regime democrático e a sua participação na rede de *accountability* horizontal do Estado brasileiro. Para tanto, será realizada uma revisão da literatura acerca do conceito de *accountability*, e, em um segundo momento, através do estudo legislativo das funções desempenhadas pelas Procuradorias, posicioná-la institucionalmente como um mecanismo de responsabilização, monitoramento e controle de Estado.

É importante lembrar que durante o período do Regime Militar, instituído no Brasil a partir de 1964, o Poder Judiciário, bem como as outras instituições do campo do Direito, possuía um papel predominantemente administrativo, seguindo as diretrizes do Poder Executivo. O processo de redemocratização, em meados dos anos de 1980, teve um importante papel na reestruturação institucional da divisão dos Poderes. Assim, a Democracia Brasileira, que teve com a promulgação da Constituição Brasileira de 1988, seu principal documento formador do Estado, trouxe consigo importantes avanços na ampliação dos espaços de participação política, bem como a maior presença e força de instituições de justiça nas esferas decisórias no país.<sup>2</sup>

A literatura especializada tem destacado, com a redemocratização, uma mudança de paradigma das tradições jurídicas nacionais, que deixaram de defender apenas direitos de

---

<sup>2</sup> SINHORETTO, Jacqueline. *A Justiça perto do povo*. São Paulo: Alameda, 2011, p. 10.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *Revista de Direito do Estado*, Rio de Janeiro, n. 13, jan./mar., 2009, p. 71-91.

liberdades negativas típicas de um liberalismo político e se tornaram mais republicanas, passando a ser garantidoras de direitos difusos e coletivos, tendo como telos sua função social da justiça e a democratização de seu acesso.<sup>3</sup>

Isso se corporifica, por exemplo, na ampliação das pessoas legitimadas para propor Ação Direta de Inconstitucionalidade, nos procedimentos das ações populares, no desempenho dos Tribunais Especiais.<sup>4</sup> É também o caso das Procuradorias Estaduais que passam não somente a representar o ente federativo nos tribunais, mas também a integrar um sistema de cooperação e competição com outras agências estatais com recursos críticos de *enforcement*, que, teoricamente, buscam mecanismos de limitação e equilíbrio das ações da ação dos entes e agentes estatais.

## 1. O papel da Procuradoria do Estado no Estado Democrático de Direito.

Ao longo do tempo, muitas teorias foram criadas em torno do conceito de democracia. Segundo Schumpeter,<sup>5</sup> “o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor”.

Diferentemente, a teoria clássica caracteriza a democracia como método em que é realizado o bem comum com fim de chegar às decisões políticas através das eleições. Ou seja, a democracia tem como finalidade cumprir a vontade de todos, uma vez que o povo, ao votar, o faz de acordo com uma opinião bem definida e racional sobre as questões, assim seu representante deverá zelar por ela.

Ao estabelecer sua definição de democracia, Schumpeter<sup>6</sup> critica a teoria clássica dizendo que não há um bem comum determinado inequivocamente aceito pelo, nesse sentido, o bem comum pode ter significação diversa para diferentes grupos.

Para Schumpeter,<sup>7</sup> em casos específicos, mesmo com o bem comum, continua o argumento estabelecendo que em casos específicos, mesmo com o bem comum bem definido e aceito por todos – o que para o autor não é possível –, não se teriam soluções igualmente

---

<sup>3</sup> MARCHETTI, Vitor; CORTEZ, Rafael. A judicialização da competição política: o TSE e as coligações eleitorais. *Opinião Pública*, Campinas, SP, v. 15, n. 2, 2009, p. 426-427.

<sup>4</sup> MARCHETTI, Vitor; CORTEZ, Rafael. *A judicialização da competição política*, Cit., p. 423.

<sup>5</sup> SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961, p. 327.

<sup>6</sup> SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*, Cit.

<sup>7</sup> SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*, Cit., p. 306-308.

definidas para atingi-lo, pois para que isso acontecesse, seria necessário que todas as vontades individuais se dirigissem para um mesmo centro.

Assegura que diante das grandes aglomerações, da massa, os indivíduos perdem o senso de responsabilidade, o que gera um nível mais baixo de energia, uma escolha menos racional, e se tornam mais suscetível a influências, como por exemplo da mídia.

De outro lado, em sua teoria, há espaço para o reconhecimento do papel das lideranças políticas e partidárias, gerando não mais a *volonté générale*<sup>8</sup>, mas a vontade manufaturada<sup>9</sup>, reconhecendo que a vontade da maioria não é a vontade do povo, mas que não se deve ignorar as vontades coletivas autênticas (direitos trabalhistas, direitos das mulheres, etc.), que serão executadas quando um líder surgir e as colocar na agenda do Estado.

A teoria política schumpeteriana realiza-se com uma analogia ao mercado, tendo em vista a lógica da economia, o dinheiro na esfera política democrática é substituído pelo voto, e se a moeda de troca nas eleições é o voto, as empresas nessa visão são os partidos políticos. Assim, o que existe é um elitismo democrático, uma vez que há uma livre concorrência pelo voto; isso assegura que todos são livres para concorrer às lideranças políticas e que o mesmo povo que forma essas lideranças também tem o poder de dissolvê-las. Em suma, em sua teoria, a democracia consiste na competição pela liderança política onde ganham os melhores quadros.

A despeito de seus argumentos, admite que a teoria clássica continua a sobreviver, tendo em vista sua associação com a fé cristã religiosa, que vislumbra o tratamento igualitário para todos, e porque está ligada a fatos históricos de muitas nações. Além de privilegiar as massas e dar aos políticos formas para utilizar a “vontade do povo” para esmagar os adversários, sem se responsabilizar por isso.

Por outro lado, Przeworski<sup>10</sup> afirma que a democracia “é um sistema em que os partidos perdem eleições”. Explica ao dizer que o fato de um partido vencer as eleições não define o país como democrático, mas sim o fato de o vencido aceitar a derrota, e não a transformá-la em uma ruína social ou taxá-la como crime ou fraude. Acrescenta-se o fato de que a democracia depende de que esses partidos derrotados não se utilizem de outras estratégias não eleitorais para assumir o poder, ao contrário, que continuem voltando a negociar para que nas próximas eleições possam tornar-se vencedores, ao invés de tentar subverter a democracia. A democracia em seu conceito mínimo é a possibilidade da transição do poder sem derramamento de sangue.

---

<sup>8</sup> Vontade geral (SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*, Cit., p. 322).

<sup>9</sup> Vontade dos eleitores formada através dos mecanismos de mercado, como por exemplo publicidade.

<sup>10</sup> PRZEWORSKI, Adam. *Democracia e mercado*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994, p. 25-26.

Nesse sentido, Przeworski<sup>11</sup> afirma a importância das instituições democráticas, dizendo que devem agir não somente como regras de competição, mas também como códigos de punição àqueles que não a aderirem. Explica que a consolidação da democracia apenas ocorre quando um sistema específico de instituições, como os diversos tribunais, o Ministério Público, o Parlamento e a própria Procuradoria Estadual, torna-se a regra geral de controle e equilíbrio do poder da ação estatal. Ou seja, não somente as regras do jogo de eleições diretas, em que os eleitos representarão o povo, é que garantem a perpetuação do sistema democrático, mas as instituições do governo, que a fazem prosperar e se consolidar.

Porém, o conceito mínimo da democracia, mesmo que fundamental, não se mostra suficiente. Segundo Diamond e Morlino<sup>12</sup>, para uma democracia de alta qualidade é necessário incorporar outros elementos na prática democrática, como rule of law, participação, competição, *accountability* vertical, *accountability* horizontal, liberdade e igualdade. A democracia não se restringe apenas a forma de competição na hora de eleger seus representantes ou de garantir que as regras eleitorais sejam cumpridas. É imprescindível que as instituições estatais garantam diariamente que a vontade do povo prevaleça em favor da vontade individual de cada eleito.

Morlino<sup>13</sup> também afirma que para que exista uma boa democracia, é necessário, além de um sistema de eleições livre e justo, um legítimo funcionamento de suas instituições com apoio da sociedade civil; que as associações e sociedades por elas compostas gozem de um mínimo de liberdade e igualdade; e um sistema de controle efetivo dos representantes de forma a verificar e avaliar a atuação do governo.

## **2. A Procuradoria Estadual e o seu papel no exercício da democracia.**

A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 132,<sup>14</sup> determina que as Procuradorias dos Estados são essenciais à justiça e que têm por finalidade a defesa judicial e extrajudicial, bem como a consultoria e a assessoria jurídica dos entes federados.

---

<sup>11</sup> PRZEWORSKI, Adam. *Democracia e mercado*, Cit. p. 46

<sup>12</sup> DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005

<sup>13</sup> MORLINO, Leonardo. What is a “good” democracy? Theory and empirical analysis. In: *Conference on the “The European Union, Nations States, and the Quality of Democracy. Lessons from Southern Europe”*. University of California, Berkley, 2002, p. 1-44.

<sup>14</sup> Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Passam, a partir daí, a integrar o sistema de democratização através de sua atuação no controle interno da legalidade estatal, como consultor jurídico, e começam a ter o dever de garantir que os atos praticados pelas próprias Procuradorias e pelo governo estadual estejam dentro da constitucionalidade, legalidade e legitimidade, contribuindo para a construção da motivação legal das ações do governo.

Essa atribuição constitucional é de extrema importância, pois atua em situações concretas através da emissão de pareceres no qual as Procuradorias dão a opinião jurídica ao caso em questão. Dessa forma, a visão em determinados casos poderá ser construidora das futuras ações estatais. Nesse sentido, se a relação entre governo e Procuradoria não for institucionalmente construída, pode levar a atritos internos e a críticas de usurpação de competências dos agentes eleitos.

Em uma relação institucional bem desenhada, a importância das Procuradorias não se restringe ao cumprimento do dever de defesa do estado, como seu advogado, mas também para garantir a democracia, de forma a prevenir danos que possam ser lesivos à sociedade. Observa-se ainda que essa atribuição não é de cunho excepcional, mas fundamental para a garantia do Estado Democrático, que tem por premissa a vontade soberana do povo e também o cumprimento das leis que foram feitas pelos seus representantes.

Frisa-se que as Procuradorias não atuam somente perante o Poder Judiciário na defesa do Estado frente à sociedade e aos seus contribuintes, mas também como consultores jurídicos para garantir que os atos praticados pela administração estejam de acordo com os parâmetros constitucionais.

### **3. Procuradorias estaduais e o seu papel na rede *accountability* horizontal do Estado brasileiro.**

Segundo Morlino,<sup>15</sup> para que exista não somente uma democracia, mas uma que seja de boa qualidade, é necessário que se crie de um Sistema Jurídico que preveja o controle de freios e de contrapesos. Assim, ao invés de competir contra o governo, é necessário que se tenha uma rede desenvolvida, com estruturas fortes e bem definidas, repletas de entidades, órgãos, associações, oposição política e meios de comunicação independentes, a fim de que se possa exigir a responsabilização do governo frente às suas decisões.

---

<sup>15</sup> MORLINO, Leonardo. *What is a “good” democracy? Theory and empirical analysis*, Cit., p. 10.

A *accountability*, portanto, surge da necessidade de se estabelecer essa rede de proteção de controle externo, interno e societal. Ou seja, formas de fiscalização dos cidadãos e das agências de controle de um país em relação aos seus representantes, responsabilidade que surge do dever de prestação de contas dos atos de quem está no poder, o que torna o poder público sujeito a estruturas institucionalizadas e formais que trazem a obrigatoriedade de transparência pública.

Guilherme O'Donnell,<sup>16</sup> ao estudar a *accountability*, realizou uma tipologia de acordo com o agente que realiza o controle. Essa classificação é de tamanha importância para que possamos entender em que momento as Procuradorias passarão a exercer essa função dentro da rede de *accountability*.

Assim, a *accountability* vertical, para O'Donnell,<sup>17</sup> realiza-se por meio de eleições razoavelmente justas e livres nas quais os eleitores podem votar ou não no mandatário nas próximas eleições, punindo-o ou premiando-o com o seu voto. Possibilita ainda que os eleitores façam reivindicações e denúncias em relação aos mal feitos (*wrongdoings*) das autoridades públicas.

Afirma com isso, que países que possuem *accountability* vertical são democráticos, no sentido específico que vimos acima. Neles, os cidadãos têm o direito de participar da escolha de seus governantes, por um determinado período, podendo fazer reivindicações e expressar suas opiniões de maneira livre.

Outra classificação trata-se da *accountability* societal, que é aquela em que por meio de um controle vertical, todavia não eleitoral, é realizada através do trabalho da mídia ou de ações informais de cidadão e suas organizações, em manifestações e protestos em todos os casos, para monitorar o comportamento dos agentes públicos, expondo e denunciando seus atos ilegais. Outros instrumentos de ação para *accountability* societal, formalmente destituídos, funcionam como ativadores das agências de controle da *accountability* horizontal pelos cidadãos e pela sociedade organizada através das denúncias em ouvidorias, da busca pelo Ministério Público, entre outros.<sup>18</sup>

Por sua vez, a *accountability* horizontal<sup>19</sup> dá-se através de instituições estatais com

---

<sup>16</sup> O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Lua Nova, p. 27-54, 1998.

<sup>17</sup> O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*, Cit., p. 28.

<sup>18</sup> PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Accountability social: la otra cara del poder*. In: \_\_\_\_\_. *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Grupo Editorial Temas, 2002. p. 10.

<sup>19</sup> *Accountability horizontal*: a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como

autoridade e capacidade para agir, desde um controle rotineiro até mesmo sanções penais em relação a outros agentes ou instituições, também estatais.<sup>20</sup> Portanto, a *accountability* horizontal pressupõe relação entre iguais, agindo de acordo com o mecanismo de “*checks and balances*”, ou seja, da mútua vigilância entre os três poderes.

O’Donnell<sup>21</sup> ensina que para que esse tipo de *accountability* funcione de maneira concreta, é necessário haver agências estatais que estejam autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir as ações ilícitas das demais agências.

Consequentemente, a *accountability* horizontal existe não de maneira isolada, mas como uma rede de agências, na forma de freios e de contrapesos, com estruturas fortes e bem estabelecidas para que esse controle seja adequado, contribuindo, assim, para a classificação da boa ou da má democracia.

Ao observar a lógica das instituições, O’Donnell nota que quando Madison propôs a separação de poderes, fez sabendo que somente essa precaução não seria suficiente para o controle e o combate da ambição e da corrupção que podem surgir com o poder. Dessa forma, ele determinou que tais poderes deveriam fazer um controle mútuo entre si, tendo cada um jurisdição sobre algumas decisões dos outros.

Nessa perspectiva, a Constituição Brasileira, em seu art. 2º, determina: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.<sup>22</sup> Ora, é essencial que tenham autonomia para cumprir seu papel no estado. Por outro lado, a harmonia é primordial para que exista uma conversa entre os três, de maneira que eles se contrabalanceiem e consigam trazer a ideia de freios e de contrapesos, controlando uns aos outros e realizando uma *accountability* horizontal que seja efetiva e que garanta uma boa democracia.

Ademais, a *accountability* horizontal pressupõe a proibição da *legibus solutus* – ou seja, da ideia de um príncipe absoluto que governa e toma todas as decisões de forma unilateral – , pois essa proibição implica na concepção da democracia e na proteção dos direitos básicos de participação e civis,<sup>23</sup> uma vez que dá a todos os cidadãos o poder de escolher os seus representantes e de controlar as formas verticais e horizontais daquilo que eles estão fazendo

---

delituosas” (O’DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*, Cit., p. 98).

<sup>20</sup> O’DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*, Cit., p.42.

<sup>21</sup> O’DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*, Cit., p. 43.

<sup>22</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Planalto. Brasil: 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 7 jun. 2016.

<sup>23</sup> O’DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política. Revista Española de Ciencia Política*, n. 11, 2004, p. 22.

com as atribuições que lhes foram delegadas.

A Procuradoria Geral do Estado, integrante do Poder Executivo como administração direta, é, como já dito acima, o órgão que representa o Estado perante o Poder Judiciário. Suas atribuições encontram-se elencadas na Carta Magna, em seu artigo 132, que confere aos procuradores o exercício da representação judicial, extrajudicial e consultoria jurídica das unidades federativas respectivas.

Por sua vez, o artigo 176,<sup>24</sup> da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, determina ainda que os procuradores são função essencial à justiça, diretamente vinculados ao Governador. Assim, devem obrigatoriamente officiar no controle interno da legalidade dos atos do Executivo, exercendo a defesa dos interesses legítimos do estado.

Como já salientado, a própria Constituição da República é que atribui às Procuradorias a representação judicial e a consultoria jurídica das unidades federativas respectivas. Nesse mesmo sentido, como Advocacia Pública, exerce atividade típica de estado, e, portanto, é inviável a sua substituição integral por instituição privada.<sup>25</sup>

Sabe-se, por oportuno, que para a rede de *accountability* funcionar corretamente, é necessário a criação de um sistema de combate a irregularidades, criando-se uma espécie de barreira à execução delas.

Atuam dessa forma as Procuradorias, como por exemplo, nas assessorias jurídicas, na forma de controle e análise da legalidade, na interpretação de atos normativos e contratos, nas respostas às entidades da administração indireta, após manifestação dos serviços jurídicos, e no exame de projetos de reforma estatutária, conforme se depreende do texto do artigo 2º da Lei Estadual nº 5.414/09.<sup>26</sup>

Percebe-se, então, que a Carta Magna, ao estabelecer as Procuradorias dos Estados, sem confundi-las em competências com outras instituições, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, colocando-as como essenciais à justiça, deu relevância a seu papel no intuito maior de, como encargo de todos os entes, órgãos e agentes de um Estado Democrático de Direito, concretizar seus valores estabelecidos na Constituição da República.

---

<sup>24</sup> Art. 176. A representação judicial e a consultoria jurídica do Estado, ressalvados o disposto nos artigos 121 e 133, parágrafo único, são exercidas pelos Procuradores do Estado, membros da Procuradoria-Geral, instituirão essencial à Justiça, diretamente vinculada ao Governador, com funções, como órgão central do sistema de supervisão dos serviços jurídicos da administração direta e indireta no âmbito do Poder Executivo.

<sup>25</sup> SLOMSKI, Valmor *et al.* A demonstração do resultado econômico e sistemas de custeamento como instrumentos de evidenciação do cumprimento do princípio constitucional da eficiência, produção de governança e accountability no setor público: uma aplicação na Procuradoria-Geral do Município de São Paulo. *Revista de Administração Pública*, v. 44, n. 4, 2010, p. 935.

<sup>26</sup> ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Lei 5.414. Brasil: 5414, 2009.

Ademais, as Procuradorias Estaduais, como a Advocacia Pública, têm como atribuições, além da defesa judicial e extrajudicial do Estado respectivo, também outras, como a defesa da moralidade e da legalidade. Dessa forma, respalda José Afonso da Silva:<sup>27</sup>

A Advocacia Pública assume, no Estado Democrático de Direito, mais do que uma função jurídica de defesa dos direitos patrimoniais da Fazenda Pública, mais até mesmo do que a defesa do princípio da legalidade, porque lhe incumbe igualmente, e veementemente, a defesa da moralidade pública que se tornou um valor autônomo constitucionalmente garantido. Não é que essa defesa lhe espacasse antes do regime constitucional vigente. Mas, então, o princípio da moralidade tinha uma dimensão estritamente administrativa, quase como simples dimensão da legalidade, ligada aos problemas dos desvios de finalidade. Agora não, porque a Constituição lhe deu sentido próprio e extensivo, e abrangente da ética pública. O exercício de uma tal missão requer garantias específicas contra ingerências e contra atitudes mesquinhas de congelamento de remuneração.

Consequentemente, na busca pela legalidade, as Procuradorias Estaduais deverão aperfeiçoar-se na melhora de seu embasamento teórico, bem como de seus métodos e de qualificação constante de seus membros, e no aumento da produtividade para alcançar as metas estabelecidas.

É responsabilidade, portanto, da Advocacia Pública a busca para se alcançar o Estado Democrático de Direito, que o fará efetivamente através da atuação em processos e procedimentos claros, objetivos e transparentes, respeitando-se a legalidade e as normas jurídicas.

Mas não somente a legalidade é importante para a efetividade da *accountability* horizontal dentro desse órgão. É também necessário que as políticas públicas sejam viabilizadas dentro da jurisdição, mesmo que o gestor público não escolha a mesma alternativa do Procurador.

Por seu turno, espera-se que, por suas atribuições e princípios, contribua para a consolidação do estado, quer seja através de suas defesas ou resguardando valores, como a dignidade e a igualdade, e, ainda, com o devido respeito à Ordem Jurídica.

Dessa forma, como visto acima, a Carta Maior, em seu artigo 132, estabeleceu aos Procuradores do Estado uma bipartição de funções básicas: (i) assessorar, em papel também consultivo, e (ii) atuar em juízo, seja na defesa contenciosa ou na proatividade necessária à tutela do erário, ao interesse público.

Na atividade de Consultoria Jurídica, os Procuradores assumem a função de controle prévio da legalidade, como por exemplo, pode-se ver nos incisos IV, V, VI, VII, da

---

<sup>27</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 45.

Lei Estadual nº 5414/99,<sup>28</sup> verificando a obediência da lei pela Administração Pública.

Ainda, observa-se a presença da *accountability* horizontal através da atuação dos Procuradores nas Assessorias Jurídicas, quando estes atuam de forma preventiva – evitando, portanto, o aumento das demandas administrativas e judiciais. É uma maneira efetiva de controle exercida por essa face da *accountability*, pois afirma os valores jurídicos e democráticos pertinentes ao Estado Democrático de Direito.<sup>29</sup>

Ademais, o Procurador, ao prestar consultoria, colabora com a manutenção do patrimônio público, respeitando os princípios da impessoalidade, da moralidade, da legalidade administrativa, do devido processo legal e do contraditório nos atos e processos administrativos. Como afirma O’Donnell:<sup>30</sup> “A ideia básica é a prevenção, e se necessário a punição”.

Por outro lado, diante das demandas judiciais e administrativas, os objetivos dos Procuradores é resguardar o interesse público. Nesse sentido, Leonardo José Carneiro da Cunha<sup>31</sup> explica:

Com efeito, a Fazenda Pública revela-se como fauiz do interesse público, devendo atender à finalidade da lei de consecução do bem comum, a fim de alcançar as metas de manter a boa convivência dos indivíduos que compõem a sociedade. Não que a Fazenda Pública seja titular do interesse público, mas se apresenta como o ente destinado a preservá-lo.

Portanto, a atuação dos Procuradores Estaduais nas demandas judiciais não visa somente interesse pecuniário do Estado, pelo contrário, o objetivo dessa atuação é resguardar a manutenção da ordem jurídica e da segurança jurídica, o cumprimento dos princípios constitucionais, a continuidade das atividades administrativas e a supremacia do interesse público.

Voltando ao que a Carta Magna do nosso Estado determina, a atuação dos Procuradores dos Estados membros é essencial à justiça; contudo, nesse momento, pode-se enxergar que de fato também é primordial para o desenvolvimento e a manutenção do Estado

---

<sup>28</sup> Art. 2º. Às Assessorias Jurídicas das Secretarias de Estado compete: IV - colaborar na elaboração de minutas de atos administrativos, de decretos e de anteprojatos de lei de interesse das respectivas Pastas; V - examinar, previamente, os projetos de reforma estatutária, os acordos de acionistas e quaisquer outros atos dos entes da Administração Indireta em relação aos quais a legislação exija a aprovação de Secretário de Estado ou do Governador do Estado; VI - examinar e aprovar, previamente, observadas as minutas padronizadas pela Procuradoria-Geral do Estado, as minutas de editais de concurso público, de licitação, de contratos, convênios, ajustes e acordos, inclusive de natureza trabalhista; VII - opinar, previamente, sobre os atos em que se pretenda reconhecer a inexigibilidade ou decidir pela dispensa de licitação, ressalvados, a critério do administrador, os atos de dispensa em razão do valor;

<sup>29</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 16 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

<sup>30</sup> O’DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*, Cit., p. 43.

<sup>31</sup> CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *A fazenda pública em juízo*. São Paulo: Dialética, 2005, p. 78.

Democrático de Direito, uma vez que, seja na representação jurídica ou na atividade consultiva, os Procuradores do Estado colaboram com respeito a uma atuação estatal justa e legítima, conforme a lei e aos princípios fundamentais do Direito.

Nesse sentido, assegura que os princípios constitucionais sejam observados, garantindo a solvência do estado, através da contemplação dos interesses públicos primários e secundários.

Outras atribuições importantes das Procuradorias podem ser encontradas na efetivação dos valores, finalidades e objetivos do Estado Democrático de Direito, bem como na instrumentalização da sociedade e na sua consagração de valores da ordem jurídica e de controle dos atos administrativos.

As Procuradorias Estaduais, portanto, têm cumprido o seu papel na rede de *accountability*, de modo a não somente defender o Estado nas demandas judiciais, mas a assessorar e garantir que as leis e os princípios sejam cumpridos, muitas vezes indo de encontro nos seus pareceres à vontade do gestor público.

Por fim, ao desempenhar suas atribuições de forma efetiva como agência estatal, com o direito e o poder legal, disposta e capacitada para realizar ações que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais, as Procuradorias do Estado, conseqüentemente, cumprem com o seu papel na *accountability* horizontal, fazendo, portanto, parte dessa rede de controle.

#### **4. Conclusão.**

Ao longo deste trabalho, analisamos algumas teorias a respeito do conceito de democracia e como que ela se estabelece. Observamos ainda que para que a democracia tenha uma boa qualidade, é necessária uma rede de *accountability* forte, com instituições que ajam através do sistema mútuo de controle.

Esses conceitos são importantes para que se perceba o papel que as Procuradorias Estaduais desempenham na manutenção da democracia e na busca por sua boa qualidade.

Também verificamos que é de suma importância sua atuação para se completar a rede de *accountability*, uma vez que ao desempenhar suas funções, ajuda no controle do Governo, na sua atuação dentro dos limites e dos princípios da Administração Pública, e, dessa forma, garante a perpetuação da democracia através de suas atribuições de assessoramento e de consultoria jurídica do Estado.

Assim, concluímos que muito além da representação judicial e extrajudicial do Poder Executivo do Estado, as Procuradorias atuam como órgãos de controle, garantindo que as instituições cumpram os seus deveres, estabelecidos pela Constituição, e que os representantes eleitos tenham uma segurança da previsibilidade legal de suas ações.

Isso ocorre, em muito, através de sua atuação como consultor e assessor jurídico, em que apresenta sua opinião a respeito do caso pelo qual foi acionado, garantindo que o ato administrativo esteja dentro dos parâmetros constitucionais, legais, legítimos e com a motivação correta, e não simplesmente busca uma tese que viabilize os interesses do gestor.

Concluímos, por fim, que as Procuradorias Estaduais têm exercido o seu papel na rede de *accountability*, uma vez que suas atribuições garantem a continuidade da boa democracia em nosso país.

## Referências.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *Revista de Direito do Estado*, Rio de Janeiro, n. 13, jan./mar., 2009, p. 71-91.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Planalto. Brasil: 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 7 jun. 2016.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *A fazenda pública em juízo*. São Paulo: Dialética, 2005.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Lei nº 5.414*. Brasil: 5414, 2009. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25571cac4a61011032564fe0052c89c/a91a371c553b94578325757c0068c06c?OpenDocument>. Acesso em: 7 jun. 2016.

MARCHETTI, Vitor; CORTEZ, Rafael. A judicialização da competição política: o TSE e as coligações eleitorais. *Opinião Pública*, Campinas, SP, v. 15, n. 2, 2009, p. 422-450.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 16 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

MORLINO, Leonardo. What is a “good” democracy? Theory and empirical analysis. In: *Conference on the “The European Union, Nations States, and the Quality of Democracy. Lessons from Southern Europe”*. University of California, Berkley, 2002, p. 1-44.

O’DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciência Política*, n. 11, 2004, p. 11-31.

O’DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Lua Nova, p. 27-54, 1998.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Accountability Social: la otra cara del poder. In: \_\_\_\_\_. *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Grupo Editorial Temas, 2002. p.1-39.

PRZEWORSKI, Adam. *Democracia e mercado*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2006.

SINHORETTO, Jacqueline. *A justiça perto do povo*. São Paulo: Alameda, 2011.

SLOMSKI, Valmor *et al.* A demonstração do resultado econômico e sistemas de custeamento como instrumentos de evidenciação do cumprimento do princípio constitucional da eficiência, produção de governança e accountability no setor público: uma aplicação na Procuradoria-Geral do Município de São Paulo. *Revista de Administração Pública*, v. 44, n. 4, 2010, p. 933-957.

Recebido em: 30/11/2021  
1º Parecer em: 06/12/2021  
2º Parecer em: 01/12/2021