

O controle da legalidade diante da remoção e da inamovibilidade dos advogados públicos

DERLY BARRETO E SILVA FILHO

SUMÁRIO

1. O Estado Democrático de Direito e a Advocacia Pública como função essencial à justiça. 2. A atividade de consultoria e de representação a cargo dos advogados públicos. 3. Garantias da Advocacia Pública e seus agentes – a independência institucional e a autonomia funcional. 4. O controle da legalidade diante da remoção e da imovibilidade dos advogados públicos. 5. Propostas.

1. O Estado Democrático de Direito e a Advocacia Pública como função essencial à justiça

Como é cediço, o Estado liberal dos séculos XVIII e XIX foi concebido com a finalidade de garantir a liberdade e a propriedade individuais contra os abusos perpetrados pelos detentores do poder absoluto, insubmissos a qualquer regra de direito.

Levantaram-se, assim, barreiras à ação do Estado, prescrevendo-se círculos de proteção dos direitos individuais inalienáveis e erigindo-se a lei como norma superior vinculante de todos os órgãos estatais.

Essa intenção liberal de defesa da autonomia privada exprimiu-se na Constituição, que se tornou um “estatuto negativo”¹, um repositório de normas jurídicas preordenado a estabelecer os limites do ente estatal, que não mais deveria “perturbar nem ofender (ou evitar que alguém o conseguisse) os direitos e liberdades inalienáveis do indivíduo”².

Consolidando ainda mais o escudo protetor dos direitos individuais, o Estado liberal incorporou a doutrina da separação dos poderes, concebida classicamente por Aristóteles – em “A Política” – e aperfeiçoada por Montesquieu

Derly Barreto e Silva Filho é Procurador do Estado de São Paulo. Diretor do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública. Mestrando em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Tese apresentada e aprovada no XXIII Congresso Nacional de Procuradores de Estado, realizado entre os dias 16 e 20 de novembro de 1997, em São Luís, Maranhão.

NOTAS AO FINAL DO TEXTO.

– em “O Espírito das Leis” –, com o fito de evitar a abusiva concentração do poder político nas mãos de um só órgão – o rei –, o que se logrou dividindo o poder estatal (ou melhor, as funções do Estado) em órgãos, contrapondo-os a fim de que houvesse uma limitação recíproca, uma contenção do poder pelo poder, por meio de um sistema de freios e contrapesos.

Todavia, em meados do século XIX, a fórmula do liberalismo para a solução dos problemas relativos ao arbítrio estatal não fornecia respostas válidas às necessidades materiais da sociedade, liberta dos tentáculos do Estado, mas entregue à sorte das regras de mercado, lastreadas na autonomia da vontade.

Observa Manuel Afonso Vaz que, estabelecendo apenas

“uma delimitação de competência entre titulares do poder e restringindo o elenco dos direitos fundamentais aos chamados direitos negativos (os que pressupõem ou postulam uma abstenção dos poderes políticos), a Constituição abstinha-se de encarar frontalmente os problemas da ordem e da constituição económica”³³.

Tais problemas provinham exatamente do abuso das liberdades individuais, notadamente no plano das relações sócio-econômicas.

O poder econômico de uma minoria (a burguesia) – manifestado por meio da detenção particular dos meios de produção – subjugava populações inteiras, que viviam em profundo estado de miséria, privadas das necessidades mais elementares de subsistência.

O Estado liberal – vazio, omissivo e servil por natureza –, para não sucumbir às demandas das classes oprimidas, foi injungido, a partir do início do século XX, a intervir na vida social e econômica, que permanecia à sua margem.

Surge, então, a preocupação com o interesse público, com o bem-estar social, em substituição ao individualismo.

Amplia-se o campo de atuação do Estado, que passa a tutelar, além dos direitos individuais, bens jurídicos de relevo social, como saúde, moradia, educação, trabalho, previdência, transporte, interferindo no domínio privado, instituindo limitações administrativas à liberdade e propriedade individuais, avocando atividades antes deixadas ao inteiro talante da iniciativa privada.

Com muita percuciência, salienta Maria Sylvia Zanella di Pietro que essa evolução trouxe consequências inevitáveis em matéria de controle jurídico do poder, porque os mecanismos

idealizados para o Estado liberal, centrados fundamentalmente na proteção dos direitos individuais, tornaram-se inadequados para um Estado de cunho social, intervencionista⁴.

De fato. Até então, o controle de legalidade limitava-se a dizer da conformidade do ato estatal à lei, apenas sob o prisma formal, desvinculado da idéia de *justiça*⁵.

Hoje, com o advento do Estado Democrático de Direito, requer-se, e efetivamente passa a haver – muito embora ainda não tão eficazmente –, um controle administrativo abrangente de aspectos como desvio de poder, moralidade, legitimidade, economicidade, proporcionalidade dos meios aos fins, adequação dos fatos à norma, qualificação jurídica dos fatos feita pela Administração Pública⁶; enfim, hodiernamente, cobra-se do Estado não somente a crua e formal submissão ao texto da lei: exige-se que sua ação tenha assomos de legalidade e conteúdo de legitimidade e licitude, atendendo, portanto, à vontade popular e à moralidade.

No Estado brasileiro de 1988, isto transparece com enorme clareza, não só pela dicção do art. 1º da Constituição Federal⁷, mas, antes, pelo próprio preâmbulo constitucional⁸. Confira-se:

“Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, *destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias*, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL”.

Pois bem. Como o Estado Democrático de Direito brasileiro consegue assegurar tão altos propósitos?

A questão admite diversos enfoques, permitindo inúmeras análises. Entretanto, como não se tenciona, aqui, teorizar sobre o assunto, mas somente investigar o contexto no qual a Advocacia Pública se situa, pode-se afirmar que um dos mecanismos mais hábeis engendrados pelo Direito Público contemporâneo para confinar a ação do Estado aos quadrantes constitucionais é o controle administrativo, para o qual, no regime constitucional de 1988, colaboram e concor-

rem decisivamente as chamadas *Funções Essenciais à Justiça*.

Essa atividade de controle, preleciona Digo de Figueiredo Moreira Neto, é cometida a “órgãos técnicos, exercentes de uma parcela do poder estatal, mas *destacados* dos Poderes do Estado”⁹.

Com razão, pois, no título dedicado à organização dos Poderes, depois de tratar do Legislativo, do Executivo e do Judiciário, a Constituição Federal elencou as *funções essenciais à justiça*, instituindo o Ministério Público (cf. arts. 127 a 130)¹⁰, a Defensoria Pública (cf. art. 134)¹¹ e a *Advocacia Pública* (cf. arts. 131 e 132)¹².

A partir desse enunciado constitucional, afirma-se, sem exagero, que as *funções essenciais à justiça* são tão relevantes quanto aquelas exercidas pelos três Poderes do Estado, exatamente porque, pela sua atuação, assegura-se (ou se procura assegurar) a perfeita correspondência formal e material dos atos administrativos aos postulados da legalidade, legitimidade e licitude, valores que se sintetizam no termo *justiça*, contido na expressão *Funções Essenciais à Justiça*¹³, aspiração maior do Estado Democrático de Direito brasileiro.

No que atina com a Advocacia Pública, essas funções compreendem atividades preventivas (consultoria jurídica) e postulatorias (representação)¹⁴.

À função preventiva cabe orientar a atuação da Administração Pública, *evitando*, assim, o cometimento de injuridicidades; à função postulatoria, por seu turno, cumpre *demandar*, junto ao Poder Judiciário, a defesa dos interesses entregues à cura do Estado.

Conclui-se, assim, que a Advocacia Pública, no Estado Democrático de Direito brasileiro, insere-se basicamente no contexto do controle jurídico da função administrativa, acautelando, promovendo e defendendo os interesses públicos sob a ótica da *justiça*.

2. A atividade de consultoria e de representação a cargo dos advogados públicos

Considerando que o regime jurídico-administrativo, no Estado Democrático de Direito, tem como pilares a supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade dos interesses públicos pela Administração¹⁵, o Poder Público, seus órgãos e seus agentes têm o dever indeclinável de perseguir e tutelar tais interesses. Para isso, a ordem jurídica confere à Administração o poder de *autotutela*, possibi-

litando sejam revogados atos administrativos inconvenientes ou inoportunos e anulados atos ilegais¹⁶.

No bojo desse poder-dever, está o controle *interno* da legalidade, tarefa para a qual os advogados públicos foram constitucionalmente convocados (cf. arts. 131 e 132 da Constituição Federal).

Destarte, se a Carta Política reservou, em caráter privativo, à Advocacia Pública a atividade de consultoria jurídica, é porque quis que órgão diverso daquele que emite a vontade político-estatal verificasse e garantisse a existência de sintonia formal e material do ato (ou do projeto de ato) aos cânones da *justiça*, síntese da legalidade, legitimidade e licitude, acautelando, promovendo e defendendo o interesse público.

A essa função se dedicam os advogados públicos *consultores*, os quais – é importante a observação – *não se sujeitam a qualquer Poder ou autoridade estatal*; pelo contrário, gozam da mais ampla *autonomia* no que concerne ao exercício do aludido controle.

Mas a Advocacia Pública não se resume a essa atividade, necessária ao asseguramento, no âmago da Administração, do interesse público, supremo e indisponível. Há, ainda, a não menos elevada e relevante função de *postulação*, de que se encarregam os advogados públicos da área do contencioso.

Tais agentes, incumbidos da *representação* do Estado, exercem a defesa ativa e passiva do ente público perante os órgãos do Poder Judiciário, nos mais diversos foros e instâncias.

Vale notar, para concluir este tópico, que, muito embora o advogado público, na atividade contenciosa, tenha o dever de defender a *tese estatal* e não propriamente a sua convicção, isto não implica dizer que ele não exerça uma forma de controle de legalidade dos atos administrativos. Isso se evidencia quando, deparando-se com um ato ilegal, ele procede a representações às instâncias competentes, sugerindo providências de correção, de anulação e, até mesmo, de responsabilização da autoridade pública, tudo visando a defender, eficientemente, o interesse público (e, também, proteger-se contra eventuais acusações).

Por conseguinte, mesmo reflexa ou indiretamente, os advogados públicos investidos na função postulatoria participam da atividade de controle interno da legalidade, devendo contar, também, com a necessária autonomia.

3. Garantias da Advocacia Pública e seus agentes – a independência institucional e a autonomia funcional

Para o eficaz desempenho da atividade de controle interno de juridicidade da função administrativa, é imprescindível a previsão de garantias, tanto à instituição quanto aos agentes que dela se desincumbem.

Tais garantias devem existir com vistas a assegurar convenientemente a defesa dos interesses públicos e a incolumidade dos bens jurídicos confiados à guarda da Administração Pública.

A ordem jurídica, portanto, municia e instrumenta a Advocacia Pública e seus membros com prerrogativas que, em suma, tornam possível controlar, de forma altaneira, a legalidade dos atos administrativos.

Sem pretender exaurir a matéria, podem ser apontadas as mais expressivas garantias, substanciadas nos predicados da *independência institucional* e da *autonomia funcional*¹⁷.

Antes, porém, de versar sobre os mencionados atributos, cumpre salientar que a noção de *interesse público*, supremo e indisponível, embora plurissignificativa, não pode ser precisada a partir da singela idéia de que diz respeito à Administração ou à autoridade pública.

Como preleciona Maria Sylvia Zanella di Pietro, o vocábulo *público*, contido na expressão *interesse público*, refere-se “aos beneficiários da atividade administrativa e não aos entes que a exercem”¹⁸. Daí a magistral lição de Ruy Cirne Lima, quando diz:

“Em direito público, designa, também, a palavra *administração* a atividade do que não é senhor absoluto”¹⁹. “Administração (...) é a atividade do que não é proprietário, – do que não tem a disposição da coisa ou do negócio administrado”²⁰.

Ora, se os interesses públicos residem na coletividade, sua verdadeira titular, conseqüentemente, à Administração e às autoridades públicas apenas cabe zelar por eles. É o que se compreende por *indisponibilidade dos interesses públicos*, princípio administrativo assim enunciado por Celso Antônio Bandeira de Mello:

“A indisponibilidade dos interesses públicos significa que, sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público –, não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os repre-

senta não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – o que é também um dever – na estrita conformidade do que predispuer a *intentio legis*”²¹.

Na medida em que os interesses públicos não se confundem necessariamente com aqueles manifestados pela Administração e seus agentes²², impende distinguir os interesses (públicos) primários dos interesses secundários.

Pela sua difusão na doutrina nacional e estrangeira, mister se faz trazer à colação as judiciosas palavras de Renato Alessi sobre o tema. Diz ele:

“Questi interessi pubblici, collettivi, dei quali l’amministrazione deve curare il soddisfacimento, non sono, si noti bene, semplicemente l’interesse dell’Amministrazione intesa come apparato organizzativo autonomo, sibbene quello che è stato chiamato l’interesse collettivo *primario*, formato dal complesso degli interessi individuali prevalenti in una determinata organizzazione giuridica della collettività, mentre l’interesse dell’apparato, se può esser concepito un interesse dell’apparato unitariamente considerato, sarebbe semplicemente uno degli interessi *secondari* che si fanno sentire in seno alla collettività, e che possono essere realizzati soltanto in caso di coincidenza, e nei limiti di siffatta coincidenza, con l’interesse collettivo primario. La peculiarità della posizione giuridica della pubblica Amministrazione sta appunto in ciò, che la sua funzione consiste nella realizzazione dell’interesse collettivo, pubblico, primario”²³.

Dessume-se, com facilidade, dessa citação que, havendo conflito de interesses primários e secundários, aqueles devem preferir a estes, porque são os únicos que podem ser validamente perseguidos por quem os representa, por corresponder aos interesses da coletividade e não apenas do Estado, titular de direitos patrimoniais, ou do governante.

Pois bem. Se no exercício de sua *função essencial à justiça* – que o obriga a velar pela legalidade, legitimidade e licitude dos atos administrativos –, deve o advogado público precaver, empreender e proteger o interesse público, que prerrogativa o ordenamento jurídico lhe dá quando, defrontando-se com *interesses secundários*, meramente patrimoniais da Administração, ou com interesses pessoais, políticos ou

econômicos do governante, tenha de apontar ilegalidades, ilegitimidades ou ilicitudes?

Mais ainda: que garantia a ordem jurídica reserva à instituição que, muito embora não sendo um “quarto poder”, constitucionalmente se encarrega da atividade de controle de *juridicidade* dos atos administrativos?

A esse último questionamento se responde: a independência institucional, ou seja, a *desvinculação* da Advocacia Pública de qualquer Poder do Estado *no que tange ao exercício das funções que desenvolve*.

Dessa forma, é defeso aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário interferir nas atribuições da Advocacia-Geral da União e das Procuradorias Gerais dos Estados e do Distrito Federal.

Fosse lícito aos Poderes Constituídos imiscuir-se nas *funções essenciais à justiça*, ditando-lhes os comportamentos e inculcando-lhes as suas “vontades políticas”, o discurso constitucional dos arts. 127 e seguintes seria letra morta, inócua tentativa de estatuir limites (de justiça) à atividade do Estado, por meio da atuação de órgãos públicos independentes.

Acrescente-se, por fim, que de nada vale a garantia de independência institucional das procuraturas constitucionais se não for acompanhada de autonomia administrativa e financeira.

Nesse particular, bem andou a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, ao conferir à Procuradoria Geral do Estado “dotação orçamentária própria, sendo-lhe assegurada autonomia administrativa e financeira” (cf. art. 173, § 5º).

Notadamente no que tange à autonomia administrativa, Maria Sylvia Zanella di Pietro sugere que o Advogado Geral (ou Procurador Geral) tenha “mandato determinado, para poder atuar com maior independência”²⁴.

No que concerne ao advogado público, o sistema constitucional garante-lhe *autonomia funcional*.

Sendo certo que a Constituição Federal destacou as *funções essenciais à justiça* dos tradicionais Poderes do Estado, dedicando-lhes um capítulo próprio (vide Capítulo IV do Título IV), não é demais alguma concluir, como alhures se fez, que assim objetivou criar outras instâncias de controle de adequação formal e material do ato administrativo (ou do projeto de ato) aos ditames da legalidade, legitimidade e licitude, instâncias essas *funcionalmente desvinculadas* das referidas esferas do Poder Político, como visto.

A plenitude, a eficácia e a própria efetividade dessa atividade exercida pelos advogados

públicos dependem da liberdade, da independência, da autonomia de que eles gozem. Em vista disso, parece válida a assertiva: ou o advogado público, no seu mister, possui autonomia funcional ou a função que ele exerce não é essencial à justiça.

De fato. Como poderia o procurador do Estado, por exemplo, emitir um parecer, *visando a proteger a legalidade ou a moralidade do ato administrativo*, se estivesse sob o influxo de ordens superiores ou de injunções políticas em dado sentido? De que forma o advogado público exercitaria o seu múnus em juízo se lhe fosse determinado argumentar ou fundamentar de tal ou qual jeito?

Ingerências desse jaez não estão amparadas pela Constituição Federal. Tanto nas relações dos Poderes do Estado com as Procuradorias quanto no relacionamento dos advogados públicos entre si, não há espaço para a *hierarquia*, entendida como a “relação de *subordinação* existente entre os vários órgãos e agentes do Executivo, com a distribuição de funções e a gradação da autoridade de cada um”²⁵. Não há lugar para imposição de ordens²⁶. O que existe, diz Diogo de Figueiredo Moreira Neto, “são relações legalmente definidas, que são incompatíveis com a *subordinação funcional*”. “Nem mesmo em relação ao Chefe dos órgãos colegiados das procuraturas – finaliza – existe hierarquia funcional: apenas *administrativa*”²⁷.

Não se pode olvidar que os advogados públicos pautam-se estritamente pelo dever de acautelamento, promoção e defesa dos interesses públicos *primários* e não dos interesses secundários destes divorciados. Por conseguinte, é a autonomia funcional que lhes permite a insurgência contra arroubos ou ímpetos de ilegalidade da Administração ou dos governantes. De outra forma, eles serviriam de fachada para perpetração de ilegalidades, dando ao ato administrativo dissonante da ordem jurídica aparência de legalidade.

A propósito, lembra Dalmo de Abreu Dallari que

“o Procurador Público é quem torna certo que o Poder Público não é imune ao Direito. Compete-lhe defender os interesses sociais, particularizados numa entidade pública, sem excessos ou transigências, sempre segundo o Direito. Conscientes de que o poder político e a atividade administrativa são expressões da disciplina jurídica das atividades de direção e administração da Sociedade, o Procura-

dor, orientando ou promovendo a defesa de interesses, jamais deverá omitir o fundamento jurídico de seu desempenho. E sua consciência jurídica não lhe há de permitir que, pela vontade de agradar ou pelo temor de desagradar, invoque o Direito segundo critérios de conveniência, para acobertar ações ou omissões injustas²⁸.

A autonomia funcional, portanto, há de ser entendida como a prerrogativa que assegura aos advogados públicos o exercício da função pública de consultoria e de representação dos entes políticos *independente* de subordinação hierárquica (seja a outro Poder, seja aos próprios chefes ou órgãos colegiados da Advocacia Pública) ou de qualquer outro expediente (como manipulação de remuneração) que tencione interferir, dificultar ou impedir o seu poder-dever de oficiar de acordo com a sua consciência e a sua missão de velar e defender os interesses públicos primários, sem receio de “desagradar” quem quer que seja, Chefes dos Poderes Executivos, Ministros, Secretários, Advogado-Geral da União, Procuradores Gerais de Estados, órgãos colegiados das Procuraturas (v.g., conselhos), chefias mediatas ou imediatas, magistrados ou parlamentares.

4. O controle da legalidade diante da remoção e da inamovibilidade dos advogados públicos

Neste tópico, cumpre saber, de início, se os institutos da remoção e da inamovibilidade – que, como se verá, atinam diretamente com o grau de estabilidade funcional dos advogados públicos – são, e em que medida, compatíveis com as garantias da independência e da autonomia, estudadas no tópico anterior.

Em direito administrativo, remoção é o deslocamento, a movimentação do agente público de uma para outra repartição, de um para outro serviço. Tem como únicos pressupostos a existência de vaga no quadro administrativo e a necessidade (administrativamente comprovada) do seu provimento. Sua finalidade, explica Celso Antônio Bandeira de Mello, é “preencher claros de lotação²⁹”.

Já a inamovibilidade traduz a idéia diametralmente oposta. Como define Themistocles Brandão Cavalcanti, “é a garantia legal que proíbe a remoção ou transferência de lugar ou de cargo³⁰”.

Pois bem. O advogado público – que pertence a uma instituição *independente* e de-

sempenha, *autonomamente*, função de controle – é inamovível ou pode ser livremente removido?

Nem uma coisa nem outra.

No ordenamento jurídico constitucional, nenhum agente público, por mais conspícuo que seja, goza de inamovibilidade irrestrita. Da mesma forma, nem o mais humilde ocupante de cargo público pode ser removido sem propósito.

Tanto a inamovibilidade quanto a remoção sofrem temperamentos em razão do interesse público e da essencialidade da função cometida aos agentes públicos.

Partindo da interessante classificação proposta por Mário Bernardo Sesta, pode-se dizer que, no sistema constitucional em vigor, há agentes públicos de *existência contingente* – que se desincumbem de funções auxiliares – e agentes públicos de *existência necessária* – que desempenham funções institucionais, essencialmente estatais³¹.

Os que exercem as chamadas *funções essenciais à justiça* encartam-se na última categoria (são agentes públicos de existência necessária), porque devem, em caráter privativo, indelegável, velar e defender os interesses públicos, atividade eminentemente estatal. Em consequência, a eles são deferidas certas prerrogativas, entre as quais, como referido, a autonomia funcional.

Mas de nada ou de pouco adiantaria gozar de independência se eles não fossem resguardados das pressões daqueles que, pela Constituição Federal, manifestam a vontade política do Estado, os governantes.

Necessário, pois, assegurar-lhes *estabilidade funcional*, sob pena de malograr toda a intenção constitucional de submeter o Poder e as ações estatais a um contexto de legalidade, legitimidade e licitude.

Nesse sentido, consta expressamente da Carta Política a garantia da inamovibilidade dos membros do Ministério Público (cf. art. 128, § 5º, I, *b*), a quem compete “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (cf. art. 127, *caput*), ou seja, a *advocacia da sociedade*, para usar da denominação de Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Aos integrantes das Defensorias Públicas, o constituinte também se mostrou bastante atencioso, ao enunciar tal prerrogativa no art. 134, parágrafo único³².

E com relação aos advogados públicos, o fato de a Constituição Federal não lhes ter assegurado, explicitamente, a inamovibilidade significa que eles podem ou não ser removidos?

Tomás Pará Filho relata o caso de um advogado público “que, no estrito cumprimento dos deveres de seu cargo junto ao Tribunal de Contas do Estado, opinara contra a aprovação de contas de antigo Secretário da Educação, concluindo, ainda, pela responsabilidade do mesmo pela malversação de dinheiros públicos; e, por assim o ter feito, fora intempestivamente e arbitrariamente afastado de suas funções, pelo Governo da época”³³.

O caso é bastante ilustrativo e de extrema valia para a demarcação das fronteiras garantidoras das funções exercidas pelos membros da Advocacia Pública.

Como sobejamente demonstrado, os advogados públicos não estão submetidos à hierarquia administrativa de qualquer Poder do Estado; não recebem ordens de quem quer que seja. Afinal, exercem *função essencial à justiça*, controlando os atos administrativos sob a ótica da legalidade, da legitimidade e da licitude, preservando, promovendo e assegurando os interesses públicos primários entregues à cura do Estado, misteres que, insista-se, não podem ficar condicionados à relação de subordinação administrativa. Para tanto, a ordem jurídica lhes atribui prerrogativas de autonomia e de independência³⁴.

Com muita argúcia, observa Francisco Campos:

“Toda vez que um serviço, por conveniência pública, é erigido em instituição autônoma, com capacidade própria de decisão, ou com a capacidade de decidir mediante juízos ou critérios da sua própria escolha, excluída a obrigação de observar ordens, instruções, injunções ou avisos de autoridades estranhas ao quadro institucional, com o fito de evitar infiltração de natureza política no exercício da sua competência deliberativa ou decisória, impõe-se a garantia aos funcionários incumbidos de tomar as deliberações ou decisões institucionais da necessária independência, mediante a técnica eficaz, empregada em relação à Justiça, de lhes assegurar a estabilidade nas funções e nos soldos”³⁵.

A atividade desenvolvida pela Advocacia Pública é potencialmente geradora de sérios e graves atritos e dissensões entre os seus membros e os agentes políticos. Estes muitas vezes pressionam os advogados públicos a elaborar pareceres em determinado sentido, a contestar sustentando certo ponto de vista, favorável aos seus interesses.

Todavia, interferências desse timbre não se legitimam a ponto de se poder remover compulsoriamente o advogado público “incômodo”, que “atrapalha” o administrador público ao dizer a ele o que a lei permite ou não permite fazer. Não se constituem, por outro lado, anteparo ou escusa para o advogado público que, renunciando à sua independência, oficia “por encomenda”. “O advogado público que cede a esse tipo de pressão – adverte Maria Sylvia Zanella di Pietro – amesquinha a instituição e corre o risco de responder administrativamente por seu ato”³⁶.

Nesse sentido, os Advogados da União e os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal são *inamovíveis*. São inamovíveis não apenas geograficamente, mas, sobretudo, *funcionalmente* (isto é, não podem ser deslocados das mesmas funções).

No entanto, a inamovibilidade que têm não é absoluta, como não o é a dos membros do Ministério Público (cf. art. 128, § 5º, I, b, da Constituição Federal).

Isso porque o *interesse público* pode suscitar o deslocamento de advogados públicos, com vistas à colmatagem de vazios de lotação em determinada repartição, cargo ou função.

Somente para esse fim admite-se a remoção na seara da Advocacia Pública, e mesmo assim, como providência *excepcional* que é, atendendo-se a rigorosos requisitos e princípios constitucionais, que, olvidados, rendem ensejo à invalidação do ato de deslocamento, por eiva de injuridicidade, e por configurar grave atentado à autonomia funcional do procurador.

Entre os princípios, destacam-se o da finalidade, o da motivação e o da impessoalidade.

Pelo princípio da finalidade³⁷, “a Administração subjugam-se no dever de alvejar sempre a finalidade normativa, adscrevendo-se a ela”³⁸. O administrador público deve-se cingir não só à finalidade comum a todo comportamento estatal, qual seja, o interesse público, “mas também à finalidade *específica* abrigada na lei a que esteja dando execução”³⁹.

Como já dito, a remoção *destina-se* a preencher claros no quadro administrativo. Desse modo, age com *desvio de finalidade* a autoridade pública que, por exemplo, promove remoções como forma de punição do advogado público.

A propósito, é ainda Celso Antônio Bandeira de Mello que, ao fornecer valioso exemplário dos casos de *desvio de poder* – vezo administrativo que, lamentavelmente, ainda grassa no País –, observa:

“Entre nós, não é raro o uso da remoção como forma de sancionar um funcio-

nário descumpridor de seus deveres, quando a finalidade deste instituto é a de preencher claros de lotação e não a de punir servidor faltoso, para não mencionar as hipóteses em que a remoção é utilizada como meio para prejudicar adversários políticos ou para perseguir inimigos⁴⁰.

Vê-se, pois, que, além de não constituir modalidade punitiva⁴¹, o instituto da remoção não se presta para satisfazer interesses ou conveniências dos governantes; não serve para dar vazão a exacerbações personalistas, humores, paixões, ódios, simpatias, autoritarismos, favoritismos, perseguições. O ato administrativo de remoção tem por fito, apenas, colmatar vazios de lotação nos quadros da Advocacia Pública em razão de comprovado interesse público.

A motivação⁴², por seu turno, é outro pressuposto de validade da remoção. Significa fundamentação, requisito de ordem formal do ato, princípio que obriga a autoridade pública competente para promover deslocamentos a enunciar as razões de fato e de direito, bem como a “*relação de pertinência lógica* entre os fatos ocorridos e o ato praticado”⁴³.

Muito embora o ato administrativo de remoção seja ontologicamente *discricionário*, a motivação é necessária, pois é uma garantia de que, efetivamente, foram atendidos os requisitos delineados pela ordem jurídica.

Além disso, a motivação fornece os elementos para o contraste judicial da remoção com os princípios que a norteiam. Uma vez explicitados e conhecidos os fundamentos de fato e de direito que levaram à sua realização, permite-se verificar, com transparência, a sua conformidade ou não com aqueles mesmos princípios.

Logicamente, para se levar a cabo a movimentação de advogados públicos, não basta a mera enunciação de expressões como *existência de claro de lotação*, *interesse público* ou *conveniência do serviço*. É imprescindível que a autoridade administrativa decline os fundamentos fáticos e jurídicos que reclamam o deslocamento do procurador, sob pena de violação dos princípios constitucionais da Advocacia Pública. Hão de ser demonstradas: 1) a existência de vaga no quadro administrativo; 2) a necessidade do seu provimento.

Nesse sentido, o verbete nº 149 da súmula do Tribunal Federal de Recursos dispõe: “*No ato de remoção ex officio do servidor público, é indispensável que o interesse da administração seja objetivamente demonstrado*” (grifou-

se). A motivação, como se mostra às claras, constitui requisito impostergável do ato administrativo em exame.

Outro princípio que orienta as remoções, notadamente no que atina com a fixação dos seus critérios, é o da impessoalidade, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal⁴⁴.

Ensina Lúcia Valle Figueiredo:

“Não pode a Administração agir por interesses políticos, interesses particulares, públicos ou privados, interesses de grupos”⁴⁵. “A impessoalidade – esclarece – implica (...) o estabelecimento de regra de agir objetiva para o administrador, em todos os casos. Assim, como exemplo curial, em nomeações para determinado cargo em comissão, os critérios devem ser técnicos, e não de favoritismos ou ódios. Não pode a nomeação ser prêmio atribuído ao nomeado”⁴⁶.

Imperioso, pois, que, em nome da impessoalidade, sejam fixados *critérios objetivos* para a promoção de remoções, evitando-se, dessa forma, que os deslocamentos de advogados públicos se procedam segundo particularidades individuais, irregularmente, portanto.

Convém notar ainda que remoções *ex officio*, implementadas sem a adoção de critérios objetivos, infundem sério e preocupante sentimento de apreensão, gerando grave instabilidade funcional nos quadros da Advocacia Pública – pois qualquer procurador, independentemente de motivos ou com base em critérios puramente subjetivos, pode, de inopino, ver-se deslocado de suas atribuições normais para outras, com as quais muitas vezes não tem afinidade. E mais, a ausência de critérios objetivos para remoção, tanto quanto a falta de motivação, enseja arbitrariedades, desde favoritismos até perseguições, e dá azo ao cometimento de ilegalidades e de irregularidades funcionais. Basta imaginar o deslocamento compulsório de advogado público que, exatamente por estar no exercício regular, aguerrido e combativo de suas funções, *em sua banca*, venha a contrariar interesses individuais, políticos ou econômicos eventualmente afetos ao governante ou ao administrador público competente para promover remoções.

A propósito, a prática de ato visando a fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência constitui, segundo o art. 11, I, da Lei nº 8.429/92, *ato de improbidade administrativa*, sujeitando o infrator a diversas sanções, de natureza penal,

civil e administrativa; e, em particular, ao ressarcimento integral do dano, se houver, à perda da função pública, à suspensão dos direitos políticos de 3 (três) a 5 (cinco) anos, ao pagamento de multa civil de até 100 (cem) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e à proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 3 (três) anos (cf. art. 12, III).

5. Propostas

Em razão do que foi exposto, sugere-se como medidas aptas a assegurar a estabilidade funcional dos advogados públicos:

1) que as remoções sejam precedidas da exposição de razões fáticas e jurídicas que justifiquem a necessidade do deslocamento de advogados públicos;

2) que haja critérios prévios, explícitos, objetivos, genéricos e impessoais para remoção, como, por exemplo, conhecimento técnico, aprimoramento cultural, eficiência funcional, dedicação e/ou pontualidade no cumprimento das obrigações do cargo;

3) que, antes de se proceder à remoção compulsória, seja assegurado o direito de os interessados optarem pela vaga existente (remoção voluntária), dando preferência, em havendo mais de um candidato, àquele que atender a determinado critério objetivo, genérico, impessoal, também previamente conhecido;

4) que o ato de remoção *in concreto* seja sempre acompanhado da necessária motivação, deixando transparente não só a causa do deslocamento do procurador – que deve ser congruente com as razões expostas, conforme o item 1 –, mas também o critério objetivo acionado, na hipótese de existir mais de um – o qual há de guardar estreita adequação com a remoção efetuada;

5) que as remoções sejam processadas perante órgãos colegiados da Advocacia Pública, tais como os Conselhos das Procuradorias Gerais dos Estados e do Distrito Federal, garantindo-se, dessa forma, maior controle dos deslocamentos dos advogados públicos e efetivo respeito às suas garantias.

Por fim, quanto à inamovibilidade, nos termos em que foi posta nesta tese, conclui-se que nada obsta – pelo contrário, recomenda-se – o seu reconhecimento explícito pelo legislador constituinte derivado.

Aliás, relata Roberto Lyra que, à luz das Constituições Federais de 1934 e de 1937, em que os membros do Ministério Público podiam, em tese, ser removidos *ad nutum*, pois não existia qualquer impedimento constitucional em sentido oposto, já havia reconhecimento judicial da sua inamovibilidade (*Teoria e Prática da Promotória*, 2ª edição, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 1989, páginas 37 e 38).

Assim, tal garantia seria uma decorrência do sistema constitucional, do regime jurídico de certas carreiras do Estado, não dependendo, rigorosamente, de enunciação expressa.

No entanto, para o melhor e mais eficaz desempenho das *funções essenciais à justiça* cometidas à Advocacia Pública e aprimoramento das instituições estatais de controle de *juridicidade* do Poder, é necessário se alcançar uma técnica mais adequada para proteger os advogados públicos de ingerências políticas, de investidas à sua independência, sobressaindo, a título de sugestão, aquela que lhes atribui maior grau de autonomia funcional, pondo-os a salvo não somente da discricionariedade do administrador público, mas, também, do Poder Legislativo. Portanto, as garantias dos membros da Advocacia Pública hão de ser objeto de *norma constitucional*.

Notas

¹ SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 2. ed. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1982. p. 126.

² RIBEIRO, Vinício. *O estado de direito e o princípio da legalidade da administração*. 2. ed. Coimbra Ed., 1981. p. 43.

³ *Direito Económico*. 2. ed. Coimbra Ed., 1990. p. 75.

⁴ As carreiras jurídicas e o controle da Administração Pública. *Revista Jurídica de Osasco*. v. 3, p. 72, 1996.

⁵ Em razão desse formalismo, o Poder Judiciário adstringia-se a aferir a legalidade do ato da Administração somente sob aspectos de competência, forma e objeto.

⁶ DI PIETRO, op. cit., p. 73.

⁷ Prescreve o art. 1º da Constituição Federal que “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito...”.

⁸ Embora seja discutível o caráter jurídico do preâmbulo constitucional, pode-se entendê-lo, segundo preleciona Jorge Miranda, como um “conjunto de princípios que se projectam sobre os preceitos e so-

bre os restantes sectores do ordenamento” (*Manual de Direito Constitucional*. 3. ed. Coimbra Ed., 1991. v. 2, p. 237), de modo que dele se podem extrair os grandes objetivos constitucionais.

⁹As funções essenciais à justiça e as procuraturas constitucionais. *Revista de Informação Legislativa*, v. 29, n. 116, p. 82, out./dez. 1992.

¹⁰De acordo com o *caput* do art. 127 da Constituição Federal, o Ministério Público é *instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*.

¹¹Segundo o art. 134, *caput*, da Constituição Federal, a Defensoria Pública é *instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV*.

¹²Nos termos dos arts. 131 e 132 da Constituição Federal, compete à Advocacia Pública a *representação judicial e extrajudicial, além da consultoria jurídica da União, dos Estados e do Distrito Federal*.

¹³MOREIRA NETO, op. cit., p. 79-83.

¹⁴Ibidem, p. 88.

¹⁵Sobre a contextura do regime jurídico-administrativo, consultar MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 22-51.

¹⁶Nesse sentido, o verbete nº 473 da súmula do Supremo Tribunal Federal enuncia: “A administração pode anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”.

¹⁷Lapidariamente, e com elogiável rigor científico, Diogo de Figueiredo Moreira Neto arrola os seguintes princípios constitucionais referentes às procuraturas (Ministério Público, Advocacia Pública e Defensoria Pública): “essencialidade, institucionalidade, igualdade, unidade, organicidade unipessoal, independência funcional, inviolabilidade, autonomia administrativa e autonomia de impulso” (op. cit., p. 92).

¹⁸*Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991. p. 163.

¹⁹*Princípios de Direito Administrativo*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 21.

²⁰Ibidem, p. 22.

²¹Op. cit., p. 31.

²²Isso se verifica, por exemplo, quando o Estado resiste a devolver imposto recolhido indevidamente ou a indenizar vítimas de danos causados injustamente por agentes públicos.

²³*Principi di Diritto Amministrativo*. 3. ed. Milão: Dott. A. Giuffrè, 1974. p. 226-227.

²⁴Advocacia pública. *Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Município de São Paulo*, São Paulo, n. 3, p. 30, 1995.

Com esse mesmo propósito, o deputado estadual José Eduardo Ferreira Netto elaborou e apresen-

tou, em 27 de junho de 1996, a seguinte proposta de emenda à Constituição do Estado de São Paulo:

“Proposta de Emenda Constitucional nº 9, de 1996

Estabelece a nomeação do Procurador Geral do Estado precedida de eleição pelos integrantes da Procuradoria Geral do Estado em lista triplíce e disciplinada sua destituição

Artigo 1º – Dê-se ao parágrafo único do artigo 100 da Constituição do Estado a seguinte redação:

O Procurador Geral do Estado será nomeado pelo Governador, entre os procuradores que integram a carreira, mediante lista triplíce entre os mais votados pelos integrantes do quadro, com mandato de dois anos, permitida uma recondução e deverá apresentar declaração pública de bens, no ato da posse e de sua exoneração, podendo ser destituído do cargo por deliberação da maioria absoluta e por voto secreto da Assembléia Legislativa.

Artigo 2º – Esta Emenda Constitucional entrará em vigor na data de sua publicação.

Justificativa

A Procuradoria Geral do Estado, nos termos do artigo 98 da Constituição do Estado é orientada pelos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público, cometendo-se ao Procurador Geral a responsabilidade pela orientação jurídica e administração da instituição, estando as funções do órgão em enumeração exemplificativa no artigo 99 da Constituição do Estado.

Sem autonomia funcional, o desempenho dessa instituição fica comprometido e vinculado aos caprichos e à discricionariedade do Chefe do Poder Executivo, uma vez que lhe compete pelo texto vigente destituir o Procurador Geral, quando bem entenda, pois a nomeação se efetiva em comissão.

A Procuradoria Geral do Estado é instituição permanente. No desempenho de sua função institucional, tem na ordem jurídica vigente atribuições e responsabilidades definidas sendo inconcebível, possa ficar sujeita a injunções políticas, pois sendo o Procurador Geral demissível *ad nutum*, pelo Sr. Governador, indaga-se qual a independência que fica reservada à instituição para cumprir a sua vocação de operar cumprindo os preceitos de legalidade e da indisponibilidade do interesse público.

A atividade do advogado público orienta-se pelo princípio da legalidade e como ensina José Afonso da Silva, a lei “caracteriza-se como desdobramento necessário do conteúdo da Constituição” (*Curso de Direito Constitucional Positivo*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 107). Nesta nobre e importante função é necessário que a Procuradoria não fique a mercê de uma “filosofia política” do Chefe do Poder Executivo porque o princípio da legalidade não é dúctil ou impreciso.

Quando a Constituição do Estado, em seu artigo 98 atribui à Procuradoria Geral do Estado a responsabilidade “pela advocacia do Estado”, está atribuindo-lhe a defesa do Erário, cujos bens, interesses e direitos, por indisponíveis e por comporem o patri-

mônio público, não se prestam sequer à renúncia, à transação ou a outra forma de composição. Trata-se, assim, de desempenho estritamente técnico-jurídico, infenso e imune à interferência de natureza diversa.

O advogado público não está obrigado a defender o que lhe impõe o Governador, porque a Procuradoria não foi criada para zelar pelos interesses do Chefe do Poder Executivo, mas sim, para preservar os interesses primários da Administração que não têm existência legítima à ilharga do princípio da legalidade” (*Diário Oficial do Estado*, v. 106, n. 122, p. 2, 29 jun. 1996.).

²⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 17. ed. São Paulo : Malheiros, 1992. p. 105.

²⁶ “Como o advogado particular, o advogado representante do Estado, de órgão público, propriamente dito, ou de instituição assemelhada, deve ser independente – e não simples mandatário da vontade do poder dirigente –, para resguardar as prerrogativas profissionais e da classe, consoante estipulado no diploma estatutário (Lei nº 2.415, art. 87, VII). Vale dizer que também não lhe cabe cumprir ordens, mas officiar nos processos judiciais ou administrativos, com autonomia de deliberação, respeitado o direito ou o interesse sob sua guarda profissional. A medida de sua atuação encontra-se na lei e no amparo do patrimônio ou do interesse público, e não no arbítrio ou no preconceito dos agentes da Administração. Servem-lhe de suporte, e ao mesmo tempo de advertência, a caracterização ampla do litigante de má-fé e a definição de sua responsabilidade civil e processual (Código de Processo Civil, arts. 16, 17 e 18)” (MARINHO, Josaphat. *Advocacia pública*. *Revista da Procuradoria Geral do Estado*. São Paulo, v. 21, p.14-15, dez. 1983.).

²⁷ Op. cit., p. 96.

²⁸ *O renascer do Direito*. 2. ed. 2. tiragem. São Paulo : Saraiva, 1996. p. 47.

²⁹ *Discrecionariade e controle jurisdicional*. 2. ed. São Paulo : Malheiros, 1993. p. 68.

³⁰ *Tratado de Direito Administrativo*. 5. ed. Rio de Janeiro : Freitas Bastos, 1964, p. 370. v. 4.

³¹ *Advocacia do Estado* : posição institucional. *Revista de Informação Legislativa*, v. 30, n. 117, p.187-202, jan./mar. 1993.

³² Sílvio Roberto Mello Moraes, nas suas anotações à Lei Complementar nº 80/94 – que trata da organização das Defensorias Públicas –, discorre sobre a inamovibilidade dos defensores públicos nestes termos:

“A garantia da inamovibilidade foi outorgada aos Defensores Públicos pela Constituição Federal (art. 134, parágrafo único) e é de suma importância para a independência funcional dos mesmos, uma vez que os coloca a salvo de eventuais ingerências políticas das quais poderiam ser vítimas ao se digladiar com poderosos em defesa dos interesses daqueles menos favorecidos. Além disso, não raras vezes, o Defensor Público contraria interesses de pessoas jurídicas de direito público (v. art. 4º, § 2º desta LC), em razão da

propositura de ações civis públicas, ações populares, mandados de segurança, etc., despertando o interesse das autoridades atingidas pelo resultado desfavorável das medidas judiciais, na remoção do Defensor Público de seu órgão de atuação ou até mesmo da Comarca em que atua, como forma de vingança e paralisação do trabalho que vinha efetuando em prol da população. Em boa hora, pois, o Constituinte estendeu aos Defensores Públicos tal garantia (já existente para os magistrados e agora também presente para os membros do Ministério Público), que reverter-se-á em proveito do povo, podendo este contar com um Defensor Público mais independente e aguerrido” (*Princípios institucionais da defensoria pública* : Lei Complementar 80, de 12.1.1994 anotada. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1995. p. 80).

³³ A advocacia do Estado. CONGRESSO NACIONAL DE PROCURADORES DO ESTADO. 1, São Paulo, *Anais* p. 45, nota 22.

³⁴ Convém ressaltar que não agride a independência do advogado público do contencioso a expedição de *orientações* (e não de ordens) sobre assuntos a ele afetos. Tais orientações são bemvindas, pois fornecem ao procurador elementos para a boa e eficiente representação do Estado em juízo.

O que se requer, para se atingir um grau de excelência dessas orientações, é um pesado investimento na formação intelectual dos advogados públicos, por meio da criação e manutenção, em caráter permanente, de *Escolas de Advocacia Pública*, que teriam por objetivo aperfeiçoar os conhecimentos científicos da carreira sob um enfoque interdisciplinar (assim, por exemplo, um procurador fiscal estudaria, além de matérias estritamente jurídicas, contabilidade, economia, matemática financeira, filosofia, ciência política, etc.).

Além disso, soa salutar a abertura de canais de comunicação mais informais entre procuradores de banca e chefias, a fim de que aqueles que militam no foro possam subsidiar, com a sua vivência, melhores orientações, em especial, como sugere Maria Sylvia Zanella Di Pietro, representando “para que as decisões uniformes da jurisprudência se aplicassem a todas as situações iguais” (*Advocacia pública*, p. 30).

³⁵ Parecer publicado na *Revista de Direito Administrativo*, v. 62, p. 328, out./dez. 1960.

³⁶ *Advocacia pública*, p. 18.

³⁷ O princípio da finalidade está expressamente previsto no art. 111 da Constituição do Estado de São Paulo. Muito embora não tenha dicção expressa no texto constitucional federal, ele é inerente ao princípio da legalidade, insculpido nos arts. 5º, II, e 37, *caput*, da Carta Política, no sentido de que a prescrição legal somente é fielmente atendida se atingidos os seus fins.

³⁸ MELLO, *Curso de Direito Administrativo*, p. 61.

³⁹ *Ibidem*, p. 62.

⁴⁰ *Discrecionariade e Controle Jurisdicional*, p. 68.

⁴¹ Se a remoção fosse meio de punir advogado público faltoso, em hipótese alguma poderia ser imple-

mentada sem levar em consideração o requisito da *processualidade*, qualificado, *in casu*, pela inafastável obediência aos ditames do contraditório e da ampla defesa, prescritos no art. 5º, LV, da Constituição Federal.

⁴² O princípio da motivação, na Constituição do Estado de São Paulo, tem guarida no art. 111. Na Constituição Federal, decorre implicitamente dos arts. 1º, II, 5º, XXXV, e 93, IX.

⁴³ MELLO, *Curso de Direito Administrativo*, p. 227.

⁴⁴ Na Constituição do Estado de São Paulo, o princípio da impessoalidade encontra-se alojado no art. 111.

⁴⁵ *Curso de Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo : Malheiros, 1995. p. 53.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 54.