



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
COORDENAÇÃO DE ATIVIDADES COMPLEMENTARES E MONOGRAFIA
JURÍDICA

RENAN BEZERRA CAVALCANTE

**REFLEXÕES ACERCA DA ATUAÇÃO DAS PROCURADORIAS DOS ENTES
POLÍTICOS ENQUANTO PROMOVENTES DO *BEM COMUM* DOS CIDADÃOS: O
CASO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - AGU**

FORTALEZA
2010

CAVALCANTE

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

2010

RENAN BEZERRA CAVALCANTE

REFLEXÕES ACERCA DA ATUAÇÃO DAS PROCURADORIAS DOS ENTES
POLÍTICOS ENQUANTO PROMOVENTES DO *BEM COMUM* DOS CIDADÃOS: O
CASO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - AGU

Trabalho de Conclusão de Curso submetido à
Coordenação de Atividades Complementares e
Monografia Jurídica da Faculdade de Direito
da Universidade Federal do Ceará, como
requisito para obtenção do título de Bacharel
em Direito.

Área de concentração: ciências sociais
aplicadas.

Orientadora: Professora Doutora Germana de
Oliveira Moraes.

RENAN BEZERRA CAVALCANTE

REFLEXÕES ACERCA DA ATUAÇÃO DAS PROCURADORIAS DOS ENTES
POLÍTICOS ENQUANTO PROMOVENTES DO *BEM COMUM* DOS CIDADÃOS: O
CASO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - AGU

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Coordenação de Atividades Complementares e Monografia Jurídica da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito. Área de concentração: ciências sociais aplicadas.

Aprovada em 03/12/2010.

BANCA EXAMINADORA

Professora Doutora Germana de Oliveira Moraes (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará – UFC

Mestrando Rodrigo Barbosa Teles de Carvalho
Universidade Federal do Ceará – UFC

Mestranda Elizabeth Alice Barbosa Silva de Araújo
Universidade Federal do Ceará – UFC

Aos meus pais, que me fazem experimentar o sentimento divino do amor.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a Deus, por sempre me dar forças e coragem para que eu nunca desista dos meus sonhos.

Aos meus pais, exemplos do ser humano que eu almejo ser.

Aos meus irmãos, pelo apoio, compreensão e suporte.

Às minhas sobrinhas, por conseguirem tirar o meu sorriso mais sincero nos momentos de maior cansaço e desânimo.

A toda a minha família, consangüínea ou de coração, por acreditarem e compartilharem comigo esse sonho.

Aos amigos de faculdade, por terem se mostrado tão valiosos quanto o conhecimento adquirido nas salas de aula.

A todos os meus amigos, pelos inúmeros momentos maravilhosos que vocês me proporcionaram e que, eu tenho certeza, continuarão a proporcionar.

Aos meus mestres, por terem me guiado a ser um profissional preparado e ético, bem como pelos ensinamentos que levarei por toda minha vida.

“A mais bela função da humanidade é a de administrar a Justiça.”
(Voltaire)

RESUMO

Na busca pela efetivação de um Estado Democrático de Direito, pautado no respeito à lei e no qual todo o indivíduo tem a oportunidade de se desenvolver plenamente, de acordo com a sua autodeterminação, as instituições pátrias responsáveis pelas atividades típicas da Advocacia Pública ganham especial relevo, uma vez que são estas competentes para defender o patrimônio e o interesse públicos em juízo. Dentro deste contexto, imperioso se mostra a análise mais aprofundada da Advocacia-Geral da União, enquanto parcela estatal responsável por representar judicialmente e extrajudicialmente o maior dos entes federativos, bem como por prestar assessoramento e consultoria jurídica ao Poder Executivo deste. Contudo, questiona-se: estaria a AGU desempenhando de forma eficaz os seus misteres e, concomitantemente, propiciando o *bem comum* aos administrados? A partir de tal problemática, o presente trabalho, utilizando-se da pesquisa hermenêutica, bem como analisando a legislação e os precedentes jurisprudenciais pertinentes, busca refletir acerca da atuação da referida instituição, revelando-se, enquanto resultado, os significantes avanços ocorridos, além das principais problemáticas a serem enfrentadas e as possíveis soluções para estas. Conclui-se, desta forma, pela necessidade de investimentos estruturais e, sobretudo, de revisão dos principais axiomas defendidos pelos Advogados da União, de forma que as políticas públicas e o Erário sejam tutelados, sem que com isso haja uma lesão frontal aos direitos fundamentais individuais, sociais e difusos dos cidadãos.

Palavras-chave: Advocacia Pública. Advocacia-Geral da União. *Bem Comum*.

ABSTRACT

In the quest for the realization of a Democratic State of Law, based on respect for the law and where everyone has the opportunity to develop fully in accordance with your own determination, the homeland institutions responsible for activities typical of Public Advocacy gain special attention, since these are competent to defend the heritage and the public interest in court. Within this context, is imperative to analyze deeper the Advocacia-Geral da União, as the part of the Brazilian State responsible for representing, in court and outside court, the bigger of the federal entities, as well as providing advisement and legal consulting for the Executive Power. However, the main question is: Is the AGU developing effectively their occupations and, concomitantly, providing the *well fare* to citizens? From this problem, the present study, using hermeneutic research, as well as reviewing the legislation and the relevant jurisprudence, seeks to reflect on the activities of that institution, revealing, as a result, which significant advances have occurred, as well as the main problems to be faced and the possible solutions to them. It concludes, therefore, the need for structural investments and, especially, for the review of the major axioms espoused by the Federal Union's Lawyers, in a way that the public policy and the national treasury are protected, without happen a frontal lesion on individual, social and diffuse fundamental citizens' rights.

Keywords: Public Advocacy. Advocacia-Geral da União. *Well Fare*.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1 AS PROCURADORIAS DOS ENTES POLÍTICOS: A ADVOCACIA PÚBLICA.....	13
1.1 Do tratamento constitucional das Procuradorias dos entes políticos.....	13
1.2 Da problemática da Advocacia Pública nos Municípios.....	15
1.3 Das funções desempenhadas pelas Procuradorias dos entes políticos.....	18
1.4 Da importância da Advocacia Pública e suas distinções em relação à Advocacia particular.....	21
2 DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO.....	24
2.1 Breve histórico: das previsões acerca da representação judicial da União ao longo da história do Brasil.....	24
2.2 Da regulamentação e do quadro atual da Advocacia-Geral da União.....	27
2.3 Principais problemas detectados na hodierna atuação da Advocacia-Geral da União: cidadã?.....	34
3 REFLEXÕES ACERCA DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO ENQUANTO EFETIVADORA DO <i>BEM COMUM</i> DOS PARTICULARES.....	39
3.1 A supremacia do interesse público: princípio administrativo absoluto?.....	41
3.2 A teoria da reserva do possível: garantidora da (in)justiça?.....	46
3.3 Possíveis soluções para se garantir uma atuação mais eficiente da Advocacia-Geral da União, enquanto órgão do Estado (<i>lato sensu</i>).....	48
CONCLUSÃO.....	56
REFERÊNCIAS.....	58

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 previu, em seu Título IV, Capítulo IV, Seção II, a Advocacia Pública entre as funções essenciais à Justiça. O artigo 131, por sua vez, trata da Advocacia-Geral da União enquanto parcela estatal responsável pela representação judicial e extrajudicial da União Federal, assim como pela consultoria e o assessoramento jurídico do Poder Executivo do supracitado ente.

A parti de tal quadro, procura-se desenvolver um estudo mais aprofundando a respeito da referida atividade, buscando, ainda, elementos históricos, políticos e sociais que levaram o Legislador Constituinte a conferir a uma nova instituição significativa fração das atribuições anteriormente desempenhadas pelo Ministério Público.

No mesmo diapasão, tendo-se em vista a realidade fática ventilada em todos os meios midiáticos acerca do descontentamento da população com a prestação das atividades jurisdicionais pátrias, objetivou-se averiguar quais as problemáticas enfrentadas pela AGU, por ser uma das maiores litigantes em juízo, que têm reflexos, ainda que indiretos, em tal contexto.

Desta forma, questiona-se: estariam as procuradorias dos entes políticos, e mais especificamente a Advocacia-Geral da União, desempenhando eficaz e eficientemente a sua função estatal e garantindo, concomitantemente, o *bem comum* aos cidadãos? Seria o exercício daquela competência incompatível com a tutela dos direitos fundamentais dos administrados?

Ora, qual seria o real interesse público: defender o erário ou permitir que os indivíduos tenham seus anseios atendidos? Ao se negar o direito de um administrado de receber determinado remédio, dada a falta de recursos financeiros disponíveis, não se estaria lesionando frontalmente o direito à saúde daquele, bem como o princípio norteador máximo de um Estado Democrático de Direito, a saber, o da Dignidade da Pessoa Humana? Existiriam mecanismos que possibilitariam uma otimização das atividades prestadas pelos Procuradores da União e, conseqüentemente, pelo Poder Judiciário?

Para que estas e outras questões sejam satisfatoriamente respondidas, imperioso se mostra uma reflexão acerca da Advocacia Pública, traçando-se, inicialmente, linhas gerais

sobre a abordagem da matéria em todos os entes federativos, de acordo com o que está consubstancializado nos ditames constitucionais, até chegar-se a uma análise mais aprofundada da AGU, juntamente com a sua hodierna estrutura e dificuldades enfrentadas pela referida instituição.

1 AS PROCURADORIAS DOS ENTES POLÍTICOS: A ADVOCACIA PÚBLICA.

1.1 Do tratamento constitucional das Procuradorias dos entes políticos.

Tratar da criação das Procuradorias de todos os entes políticos é matéria de complexidade equivalente às dimensões territoriais do nosso país. Seria no mínimo audacioso, para não dizer displicente, tentar enumerar a origem, bem como detalhar o histórico de cada uma das Procuradorias dos mais de 5560 Municípios, além dos 26 Estados, sem mencionar a União Federal e o Distrito Federal.

Tal quadro ainda se agrava quando constatamos que, em muitos Municípios brasileiros, a representação judicial e extrajudicial do referido ente é atribuída a advogados particulares ou a escritórios de advocacia específicos, em total afronta aos preceitos constitucionais aplicáveis à Administração Pública, a exemplo dos princípios da impessoalidade e da moralidade (art. 37, *caput*, CF/88).

Partindo de tal contexto, iniciaremos o nosso trabalho abordando o tratamento da matéria pertinente à Advocacia Pública a partir da Constituição Federal de 1988, dando especial enfoque na Advocacia-Geral da União, instituição responsável por desempenhar a referida atividade essencial à prestação da Justiça em nível nacional.

O Título IV, em seu Capítulo IV, Seção II, da Carta Magna de 1988 (que tratam, respectivamente, da Organização dos Poderes, das Funções Essenciais à Justiça e da Advocacia Pública), disciplina, de forma genérica, mais especificamente em seus artigos 131 e 132, a quem é incumbida a competência de representar, judicial e extrajudicialmente, a União, os Estados e o Distrito Federal, bem como a de prestar-lhes assessoramento jurídico.

O artigo 131 supracitado assevera, *In Verbis*:

“Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e

funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo”.

Como se percebe a partir da leitura do referido artigo, a defesa judicial da União Federal cabe à Advocacia-Geral da União, bem como aos órgãos à ela vinculados, entre os quais destacamos a Procuradoria da União no Estado do Ceará, a Procuradoria-Geral Federal no Estado do Ceará e a Procuradoria da Fazenda Nacional no Estado do Ceará, responsáveis por desempenhar diretamente as atividades da supracitada instituição no Estado do Ceará.

Nos parágrafos seguintes do referido dispositivo constitucional, é estabelecido que a chefia da Advocacia-Geral da União cabe ao Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República, dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, bem como determina-se que o ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata o supracitado artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos, além de deliberar que na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

Em outras palavras, o supracitado trecho da norma constitucional esboça o funcionamento da referida instituição, ressaltada, desde logo, a necessidade de lei complementar para melhor tratar a matéria. Tal lei adveio em 10 de fevereiro de 1993, a saber, data da publicação da Lei Complementar nº 73, cuja análise mais detalhada faremos em momento posterior, quando tratarmos da regulamentação da Advocacia-Geral da União e órgãos a ela vinculados.

O artigo 132, por sua vez, trata dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos¹, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases², sendo-lhes assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias. A

¹ Acerca do tema, já se pronunciou o STF, *Verbis*: "O desempenho das atividades de assessoramento jurídico no âmbito do Poder Executivo estadual traduz prerrogativa de índole constitucional outorgada aos Procuradores do Estado pela Carta Federal. A Constituição da República, em seu art. 132, operou uma inderrogável imputação de específica e exclusiva atividade funcional aos membros integrantes da Advocacia Pública do Estado, cujo processo de investidura no cargo que exercem depende, sempre, de prévia aprovação em concurso público de provas e títulos." (ADI 881-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 2-8-93, DJ de 25-4-97).

² Acrescido pela Emenda Constitucional nº 19/1998.

eles caberá a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

Desta forma, a partir da redação dos referidos artigos, apreendemos que o Legislador Constituinte de 1988 atribuiu à Advocacia-Geral da União (e aos órgãos à ela vinculados) a defesa jurídica da União Federal, cabendo, por sua vez, às Procuradorias Estaduais e Distrital a tutela (jurídica) dos interesses e direitos dos respectivos entes políticos. Igualmente, em ambos os casos é ressaltada a necessidade de concurso público de provas e títulos para o ingresso na carreira, ressalvada a livre nomeação do Advogado-Geral da União pelo Presidente da República. Logo, são traçadas linhas gerais acerca da atuação da Advocacia Pública em nosso país, cabendo à Lei Complementar, no caso da União, e às Constituições e normas estaduais, no tocante aos Estados e ao Distrito Federal, melhor abordar o assunto, detalhando o funcionamento das referidas instituições, sem, contudo, afrontar ao que é estabelecido pela Carta Magna, bem como sem olvidar as funções de representação judicial, extrajudicial e de consultoria jurídica do referido ente político, estabelecidas constitucionalmente.

1.2 Da problemática da Advocacia Pública nos Municípios.

Inicialmente, questão que merece especial atenção concerne às Procuradorias Municipais. Como visto, a Constituição fez referência explícita à forma de atuação da Advocacia Pública na União, nos Estados-Membros e no Distrito Federal, sem, contudo, fazer qualquer menção às atividades de representação judicial e extrajudicial, bem como de assessoramento jurídico dos Municípios.

Ora, como se percebe pela redação do artigo 18 da nossa Carta Política de 1988³, os Municípios foram expressamente incluídos entre os entes federativos, compondo, juntamente com os demais, o que a doutrina administrativista convencionou denominar de entes políticos.

³ “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

Da mesma forma, o artigo primeiro da nossa Lei Maior prescreve que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal.

Contudo, a parcela da Administração Pública responsável pelo resguardo dos interesses locais é um ente federativo que tem tratamento constitucional diferenciado dos demais, ainda existindo alguns doutrinadores que, por tal motivo, não o incluem na referida classificação, a exemplo do renomado professor José Afonso da Silva⁴.

Uma das distinções mais marcantes refere-se à ausência da função estatal jurisdicional municipal. O Poder Judiciário que atua nos Municípios é o estadual, constituído em comarcas. Desta forma, prever, expressamente, a Advocacia Pública municipal, como função essencial à Justiça, poderia parecer incoerente, dada a referida peculiaridade de tal ente.

Entretanto, defendemos que o Legislador Constituinte poderia ter deixado expressa a necessidade de criação da referida instituição, responsável pela defesa judicial e extrajudicial dos Municípios. Muito embora estes não possuam órgão jurisdicional próprio, seja composto por Magistrados monocráticos, seja colegiado, tal fato não impede que o ente esteja em juízo, ora como demandante, ora como réu. Tanto o é que as Varas da Fazenda Pública de todo o país estão abarrotadas de processos em que são partes os entes da Administração Pública que zelam pelos interesses locais.

Atribuir tal função a um advogado ou a um escritório de advocacia particular, escolhidos ao livre arbítrio do governante, não garante a real tutela dos interesses coletivos cuja representação é atribuída constitucionalmente aos Municípios. Os patronos porventura escolhidos acabariam por representar apenas os anseios do grupo político que ocupasse a cúpula do Poder Executivo local, vez que poderiam ser substituídos a qualquer momento, sem terem qualquer margem de independência na sua atuação.

⁴ “(...) Passaram os Municípios a ser entidades federativas? Certamente que não, pois não temos uma federação de Municípios. Não é a união de Municípios que forma a federação. Se houvesse uma federação de Municípios, estes assumiriam a natureza de Estados-membros, mas poderiam ser Estados-membros (de segunda classe?) dentro dos Estados federados? Onde estaria a autonomia federativa de uns ou de outros, pois esta pressupõe território próprio, não compartilhado? Dizer que a República Federativa do Brasil é formada de união indissolúvel dos Municípios é algo sem sentido, porque, se assim fora, ter-se-ia que admitir que a Constituição está provendo contra uma hipotética secessão municipal.” (DA SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 28ª Ed. Revista e Atualizada (até a Emenda Constitucional n. 53, de 19.12.2006). São Paulo: Malheiros, 2007. P. 475).

De toda sorte, a necessidade da existência das Procuradorias Municipais decorre, mesmo que implicitamente, dos princípios constitucionais aplicáveis a todas as esferas da Administração Pública.

Em outros termos, como já dito alhures, entregar a defesa dos entes federativos e dos interesses que estes defendem a quem não é agente público, equivale a olvidar os princípios constitucionais da impessoalidade (vez que o representante não será escolhido através de um concurso público, que conferiria legitimidade ao mesmo), da moralidade (tendo em vista que a escolha poderá ser feita de acordo com os interesses do administrador, e não da população local), bem como o da eficiência (pois nada impediria que o mesmo patrono representasse partes opostas, ainda que em feitos distintos, o que poderia mitigar o sucesso das demandas em que a Fazenda Pública municipal for parte da forma menos dispendiosa o possível) e o da isonomia (uma vez que as chances de acesso à função pública não seriam dadas de forma igualitária entre todos os cidadãos).

Logo, acreditamos que os patronos responsáveis pela representação e o assessoramento jurídicos dos entes federativos locais, enquanto desempenhadores de função estatal, devem ser escolhidos através de concurso público de provas e títulos, a exemplo do que ocorre para o ingresso nas carreiras previstas nos artigos 131 e 132 da Carta Magna, sob pena de violação aos princípios constitucionais supracitados. Em sentido análogo, já se manifestou o Pretório Excelso, como se percebe pelo trecho destacado do Acórdão abaixo transcrito:

“DIREITO ADMINISTRATIVO. ESTABILIDADE EXCEPCIONAL DO ART. 19, § 2º, DO ADCT. SERVIDOR SUBSTITUTO. 1. A Constituição de 1988 estabeleceu que a investidura em cargo depende da aprovação em concurso público. Essa regra garante o respeito a vários princípios constitucionais de direito administrativo, entre eles, o da impessoalidade e o da isonomia. O constituinte, todavia, inseriu norma transitória criando a estabilidade excepcional para servidores não concursados da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que, ao tempo da promulgação da Carta Federal, contassem com, no mínimo, cinco anos ininterruptos de serviço público. 2. O fato de a servidora estar no exercício de substituição não lhe retira o direito à estabilidade. As únicas exceções previstas para a aquisição da estabilidade, nessa situação, dizem respeito "aos ocupantes de cargos, funções e empregos de confiança ou em comissão" ou "aos que a lei declare de livre exoneração" (art. 19, § 2º, do ADCT). 3. Recurso conhecido e desprovido.” (RE No.: 319.156/ES, Relatora. Min. Ellen Gracie, julgamento: 25/10/2.005, grifos nossos).

Em suma, defendemos no presente trabalho, *ab initio*, que a representação judicial e extrajudicial de todos os entes políticos, incluídos neste rol os Municípios, bem como a atividade de assessoramento destes, devem ser conferidas a instituições (Procuradorias) compostas por agente públicos que terão a sua habilidade para o desempenho das funções aferida através de concurso de provas e títulos, conforme preceitua o artigo 37, II, da CF/88, o que garantirá um maior compromisso com o interesse público, bem como o legitimará para aturar em nome dos referidos entes em juízo.

Ante a falta de previsão constitucional expressa, caberia à Lei Orgânica estabelecer os critérios de criação, composição e atuação das referidas Procuradorias Municipais, as quais, em atenção ao Princípio da Simetria Federativa^{5 6}, devem guardar certa margem de equivalência às previsões normativas que dispõem sobre a Advocacia-Geral da União, bem como sobre as Procuradorias Gerais do Estado-Membro ao qual o Município está ligado. Por fim, ressalte-se, mais uma vez, que deve ser assegurado a tais instituições a independência funcional, para que estas possam aturar de forma defender, real e plenamente, os interesses e direitos das populações locais, enquanto coletividade.

1.3 Das funções desempenhadas pelas Procuradorias dos entes políticos.

Os artigos 131 e 132 da Constituição Federal de 1988, acima mencionados, descrevem as funções a serem desempenhadas pelas Procuradorias Estaduais e Distrital, bem como pela Advocacia-Geral da União e os órgãos a ela vinculados⁷.

⁵ "O princípio da simetria, segundo consolidada formulação jurisprudencial, determina que os princípios magnos e os padrões estruturantes do Estado, segundo a disciplina da Constituição Federal, sejam tanto quanto possível objeto de reprodução nos textos das constituições estaduais". (ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. Curso de Direito Constitucional. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2002).

⁶ "O poder constituinte outorgado aos Estados-Membros sofre as limitações jurídicas impostas pela Constituição da República. Os Estados-membros organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem (CF, art. 25), submetendo-se, no entanto, quanto ao exercício dessa prerrogativa institucional (essencialmente limitada em sua extensão), aos condicionamentos normativos impostos pela Constituição Federal, pois é nessa que reside o núcleo de emanção (e de restrição) que informa e dá substância ao poder constituinte decorrente que a Lei Fundamental da República confere a essas unidades regionais da Federação." (ADI 507, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 14-2-96, DJ de 8-8-03).

⁷ Ressalte-se que no presente trabalho as estenderemos às instituições responsáveis pela tutela dos interesses locais, devido ao posicionamento defendido no presente trabalho, cujos fundamentos já foram alinhados no item 1.2.

A primeira dessas atribuições diz respeito à representação judicial dos entes políticos. Sempre que o ente federativo for demandado, ou demandante, em juízo, seja qual for o órgão jurisdicional, a matéria vergastada ou a instância competente, caberá à respectiva Procuradoria a defesa daquele.

Tal atribuição decorre, em certos termos, dos Princípios Constitucionais da Ampla Defesa e do Contraditório⁸, segundo os quais, “*aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes*” (art. 5º, LV, CF/88).

Se a todos os particulares em juízo é assegura o direito de se defender, plena e eficazmente, diferente não seria em relação à Administração Pública, que representa justamente a coletividade de interesses daqueles.

Ademais, os Princípios Administrativos da Indisponibilidade do Interesse⁹ e do Patrimônio Públicos também podem ser, e o são, utilizados para embasar a atuação da Advocacia Pública em todos os âmbitos da Federação.

Em suma, cabe às Procuradorias a função de representar jurisdicionalmente o ente político ao qual elas estão atreladas, seja nos casos em que aquele figure como réu, a exemplo das ações em que os agentes públicos demandam contra a Fazenda Pública requerendo a implantação de algum benefício ou vantagem, seja na hipótese deste vir como autor (por exemplo, quando a Fazenda Nacional executa alguma dívida ou quando é requerida a desapropriação de um bem privado pela Administração). Devem os Procuradores, desta forma, atuar nos processos judiciais, seja através de petição carreada aos autos, seja com o comparecimento à audiência, sempre no resguardo dos interesses públicos a eles confiados.

⁸ “*Por ampla defesa, entende-se o asseguramento que é dado ao réu de condições que lhe possibilitem trazer para o processo todos os elementos tendentes a esclarecer a verdade ou mesmo de omitir-se ou calar-se, se entender necessário, enquanto contraditório é a própria exteriorização da ampla defesa, impondo a condução dialética do processo (par conditio), pois a todo ato produzido pela acusação caberá igual direito da defesa de opor-se-lhe ou de dar-lhe versão que melhor lhe apresente, ou, ainda, de fornecer uma interpretação jurídica diversa daquela feita pelo autor.*” (DE MORAES, Alexandre. Direito Constitucional. 19ª Ed. São Paulo: Atlas, 2006. P. 93).

⁹ “*Os bens e interesses públicos não pertencem à Administração nem a seus agentes. Cabe-lhes apenas geri-los, conservá-los e por eles velar em prol da coletividade, esta sim a verdadeira titular dos direitos e interesses públicos. (...) O princípio parte, afinal, da premissa de que todos os cuidados exigidos para os bens e interesses públicos trazem benefícios para a própria coletividade.*” (FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 19ª Ed. Rev., Ampliada e Atualizada até 31/12/2007. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. P. 28).

A segunda competência conferida às instituições de defesa dos entes políticos diz respeito à representação extrajudicial destes. É dizer: não apenas quando estiverem perante algum órgão jurisdicional são os Procuradores legitimados para exercer as suas atividades em nome da Unidade Federativa a que este representa. Tal previsão tem por escopo permitir que as atribuições a ele conferidas sejam desempenhas de forma completa e eficaz, em todos os âmbitos que se fizerem necessários, sempre tendo como finalidade culminante o salvaguardamento dos interesses públicos, vez que o Estado, enquanto ficção jurídica, necessita de agentes que atuem em seu nome.

Por fim, compete à AGU e às Procuradorias Estaduais, Distrital e Municipais a atividade de assessoramento jurídico da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, respectivamente.

Sempre que houver a necessidade de parecer jurídico sobre determinado assunto, que o esclareça ou elucide uma questão específica, cabe à instituição representativa da Advocacia Pública no ente político, através de um Procurador devidamente investido em cargo efetivo pertencente ao seu quadro¹⁰ de carreira¹¹, a tarefa de confeccioná-lo. Podemos citar, como exemplo, o hipotético caso no qual algum órgão do Poder Executivo estatal requer da respectiva Procuradoria orientações acerca da possibilidade, ou não, de ocorrer a inexigibilidade do processo licitatório na contratação de uma determinada personalidade artística consagrada pela crítica especializada e pela opinião pública.

As normas específicas de cada instituição podem, ainda, prever outras atribuições a serem desempenhadas pelos seus Procuradores e demais servidores, como a elaboração de um relatório mensal de atividades prestadas, sem que com isso haja ofensa ao texto constitucional, desde que com ele harmonize-se. De toda forma, tais funções devem nortear a atuação dos advogados públicos, sempre tendo como escopo a eficaz concretização das finalidades constitucionais (art. 3º, CF/88).

¹⁰ “Quadro é o conjunto de carreiras, cargos isolados e funções gratificadas de um mesmo serviço, órgão ou Poder. O quadro pode ser permanente ou provisório, mas sempre estanque, não admitindo promoção ou acesso de um para outro.” (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 14ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989. P. 360).

¹¹ “Carreira é o agrupamento de classes da mesma profissão ou atividade, escalonadas segundo a hierarquia do serviço, para acesso privativo dos titulares dos cargos que a integram. O conjunto de carreiras e de cargos isolados constitui o quadro permanente do serviço dos diversos Poderes e órgãos da Administração Pública. As carreiras se iniciam e terminam nos respectivos quadros.” (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 14ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989. P. 360).

1.4 Da importância da Advocacia Pública e suas distinções em relação à Advocacia particular.

Feita estas primeiras considerações quanto à matéria, as quais se mostravam fundamentais tanto para embasar os estudos que se seguirão, bem como levando-se em consideração a discrepância, em alguns casos, entre a realidade fática e os preceitos do nosso sistema normativo, voltemos a análise da Advocacia Pública prevista constitucionalmente, enquanto função essencial à Justiça, bem como do regramento normativo pertinente.

Primeiramente, faz-se mister destacar a relevância da atuação da Advocacia, tendo a nossa Carta Magna a previsto como atividade essencial à administração da Justiça (art. 133). Ora, muito embora seja assegurada a todos indivíduos, inclusive ao nascituro que ainda não possui personalidade civil, a apreciação, pelo órgão jurisdicional competente, de ameaça ou efetiva lesão a direito seu (art. 5º, XXXV, LIII, CF/88), salvo as exceções legalmente estabelecidas, para que se possa postular em juízo é necessária a devida inscrição em uma das Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil, conforme estabelecem os artigos 1º, I, e 8º, da Lei 8.906/1994, Estatuto da Advocacia.

Tal previsão, longe de conter qualquer mácula de inconstitucionalidade, busca garantir a equidade técnica perante os órgãos jurisdicionais pátrios, de forma resguardar os interesses dos particulares representados por seus patronos.

Em outras palavras, a regulamentação da atividade ora examinada reconhece serviço público prestado e a função social exercida pelos advogados (Art. 2º, § 1º, Lei 8.906/94).

Ora, é graça a atuação dos seus patronos, profissionais preparados para lidar com os termos técnicos e os procedimentos específicos inerentes à ciência jurídica, que é assegurada aos cidadãos, muitas vezes leigos de seus reais direitos, a devida e efetiva representação e defesa em juízo.

Buscou o Constituinte, ao listar a Advocacia como função essencial à Justiça, a “paridade de armas”, enquanto corolário do Princípio Constitucional do Contraditório, entre os litigantes perante o Judiciário, bem como a garantia do suprimento de eventuais hipossuficiências, em atenção ao Princípio Isonomia (art. 5º, *caput*, CF/88).

Isto posto, nada justificaria que tal regramento fosse olvidado quando da representação (extra)judicial e do assessoramento jurídico dos entes políticos. Se aos interesses dos indivíduos é assegurada a defesa técnica em juízo, diferente não seria em relação à Administração Pública, enquanto representante do interesse público.

Tanto para o exercício da Advocacia Pública¹², quanto para o da particular, é necessária a comprovação da graduação em Direito por instituição de ensino oficialmente autorizada e credenciada, bem como da aprovação no Exame de Ordem da OAB, além dos demais requisitos previstos no artigo 8º da Lei nº 8.906/94.

As diferenças básicas entre as duas modalidades de exercício da atividade de Advocacia, a saber, pública e particular, dizem respeito, em regra, à necessidade, para o desempenho da primeira, de prévia aprovação em concurso público de provas e títulos para o ingresso na carreira, além dos dois anos de comprovada prática jurídica e da incompatibilidade (total) ou do impedimento (parcial), a depender do caso, para o exercício da advocacia em tarefas estranhas às do cargo efetivo. Ademais, cumpre-se destacar que o advogado público exerce uma função estatal, cabendo a ele, por conseguinte, a tutela dos direitos da coletividade.

Em suma, para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I CF/88), imperioso de mostra a reparação ou a prevenção de danos porventura ocorridos ao fundo de direito dos indivíduos, cabendo ao Poder Judiciário tal atribuição, mediante provocação feita, em regra, por profissional regularmente autorizado ao exercício da Advocacia. Dentro deste contexto, ganha especial relevo a atividade dos Procuradores dos

¹² *Vide*, por exemplo, o artigo 61 da Instrução Normativa nº 1, de 30 de setembro de 2009, da Advocacia-Geral da União, que disciplina os concursos públicos de provas e títulos e avaliação em programa de formação destinados ao provimento de cargos da Carreira de Procurador Federal, segundo o qual “o candidato nomeado apresentará, previamente à posse, além dos documentos regularmente exigidos, certificado de aprovação no exame ou inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil e declaração de que não exerce advocacia fora das atribuições do cargo no qual será empossado, devendo, se for o caso, renunciar ao mandato ou substabelecê-lo, sem reserva de poderes” (grifos nossos).

entes políticos, enquanto desempenhadores de função estatal e, conseqüentemente, promoventes do *bem comum* dos cidadãos.

Por fim, salienta-se, ainda, que a necessidade de institucionalização da Advocacia Pública decorre da própria previsão de que a República Federativa do Brasil se constituía em um Estado Democrático de Direito¹³ (art. 1º, *caput*, CF/88), o qual requer o respeito às normas vigentes no país por todos os cidadãos, bem como pela própria Administração Pública *lato sensu*.

Enquanto no regime ditatorial anteriormente vivenciado pela nossa pátria, marcado pela insegurança jurídica, em que as leis e demais espécies normativas eram utilizadas e alteradas ao livre alvedrio do governante, de forma a melhor atender suas finalidades, mesmo que discrepantes do interesse público, a defesa judicial do Estado frente a um cidadão em um hipotético feito, em certos termos, se assemelhava a utopia, vez que a realidade era marcada pela violência, pelas abusividades dos gestores e pelo medo, atualmente, ela se mostra imperiosa dada a patente submissão de toda a estrutura estatal ao respeito à lei, sobretudo no tocante aos direitos e garantias fundamentais do indivíduo.

Da mesma forma, não garantir às instituições responsáveis pela representação (extra)judicial e pela consultoria jurídica a autonomia e a independência funcional equivaleria à olvidar a finalidade do Legislador Constituinte, que a qualificou como desempenhadora de função essencial à Justiça, não estando atrelada à qualquer um dos Poderes estatais, muito embora preste serviços diretamente ao Executivo.

Dadas estas primeiras considerações mais genéricas acerca da Advocacia Pública, as quais se mostram necessárias para que possamos abordar de forma mais completa, fundamentada e detalhada os temas que serão tratados em momento posterior, passemos ao estudo mais aprofundado da questão cerne do presente trabalho.

¹³ Segundo a Constituição da República Portuguesa, o Estado Democrático de Direito, por eles denominado de Estado de Direito Democrático, é aquele “baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa” (Art. 2º).

2 DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO.

2.1 Breve histórico: das previsões acerca da representação judicial da União ao longo da história do Brasil.

A Constituição Imperial (1824) foi a primeira a fazer menção à representação judicial da União, mais especificamente em seu artigo 48¹⁴, o qual atribuiu ao Procurador da Coroa e Soberania Nacional a competência para a acusação no Juízo dos crimes. Já o Decreto 5.618, de 02 de maio de 1874, por sua vez, conferiu-lhe, também, a competência para o exercício da Advocacia de Estado.

Com a Constituição Federal de 24 de fevereiro de 1891 e o advento da República, o representante judicial da União foi denominado de Procurador-Geral da República, tendo a sua competência conferida por lei, conforme o artigo 58, § 2º, abaixo transcrito:

“Art. 58 - Os Tribunais federais elegerão de seu seio os seus Presidentes e organizarão as respectivas Secretarias.

§ 1º - A nomeação e a demissão dos empregados da Secretaria bem como o provimento dos Ofícios de Justiça nas circunscrições judiciárias, competem respectivamente aos Presidentes dos Tribunais.

§ 2º - O Presidente da República designará, dentre os membros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República, cujas atribuições se definirão em lei.”

A Lei nº 221, de 20 de novembro de 1894, a seu turno, regulou a competência do Ministério Público Federal, outorgando-lhe, pelo seu art. 28¹⁵, o exercício da Advocacia de Estado como uma das suas funções típicas.

¹⁴ “Art. 48. No Juízo dos crimes, cuja acusação não pertence á Camara dos Deputados, accusará o Procurador da Corôa, e Soberania Nacional.”

¹⁵ “Art. 28. O procurador da Republica auxiliado pelos adjuntos, ajudantes e solicitadores, em sua respectiva secção, representa os interesses e direitos da União, quer no juizo seccional e no jury federal, em todas as causas da sua privativa competencia, quer perante as justiças locais, no que interessar á Fazenda Nacional e á guarda e conservação daquelles direitos e interesses.”

Por conseguinte, competiu aos artigos 95 a 98¹⁶, da Constituição de 1934, tratar da instituição responsável pela representação judicial da União Federal, sem, contudo, trazer qualquer inovação em comparação com a legislação anterior.

Já a Constituição Federal de 1937 se limitou a determinar, por seu artigo 99, abaixo transcrito, que o Procurador-Geral da República, chefe do Ministério Público Federal, seria escolhido pelo Presidente da República, como se percebe, *In Verbis*:

“Art. 99 - O Ministério Público Federal terá por Chefe o Procurador-Geral da República, que funcionará junto ao Supremo Tribunal Federal, e será de livre nomeação e demissão do Presidente da República, devendo recair a escolha em pessoa que reúna os requisitos exigidos para Ministro do Supremo Tribunal Federal.”

A seu turno, a Constituição de 1946¹⁷ atribuiu ao Ministério Público, de forma expressa, a representação judicial da União, havendo previsão, inclusive, acerca da possibilidade de que tal representação fosse feita nas comarcas do interior pelo Ministério Público local.

Em 30 de janeiro de 1951, adveio a Lei Federal 1.341, Lei Orgânica do Ministério Público da União, que tratou da organização da instituição, sua composição, carreiras, atribuições, bem como dos demais temas pertinentes ao pleno funcionamento do MPU.

¹⁶ “Art. 95 - O Ministério Público será organizado na União, no Distrito Federal e nos Territórios por lei federal, e, nos Estados, pelas leis locais.

§ 1º - O Chefe do Ministério Público Federal nos Juízos comuns é o Procurador-Geral da República, de nomeação do Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, dentre cidadãos com os requisitos estabelecidos para os Ministros da Corte Suprema. Terá os mesmos vencimentos desses Ministros, sendo, porém, demissível ad nutum .

2º - Os Chefes do Ministério Público no Distrito Federal e nos Territórios serão de livre nomeação do Presidente da República dentre juristas de notável saber e reputação ilibada, alistados eleitores e maiores de 30 anos, com os vencimentos dos Desembargadores.

§ 3º - Os membros do Ministério Público Federal que sirvam nos Juízos comuns, serão nomeados mediante concurso e só perderão os cargos, nos termos da lei, por sentença judiciária, ou processo administrativo, no qual lhes será assegurada ampla defesa.

Art. 96 - Quando a Corte Suprema declarar inconstitucional qualquer dispositivo de lei ou ato governamental, o Procurado Geral da República comunicará a decisão ao Senado Federal para os fins do art. 91, nº IV, e bem assim à autoridade legislativa ou executiva, de que tenha emanado a lei ou o ato.

Art. 97 - Os Chefes do Ministério Público na União e nos Estados não podem exercer qualquer outra função pública, salvo o magistério e os casos previstos na Constituição. A violação deste preceito importa a perda do cargo.

Art. 98 - O Ministério Público, nas Justiças Militar e Eleitoral, será organizado por leis especiais, e só terá na segunda, as incompatibilidades que estas prescrevem.”

¹⁷ “Art. 126 - O Ministério Público federal tem por Chefe o Procurador-Geral da República. O Procurador, nomeado pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre cidadãos com os requisitos indicados no artigo 99, é demissível ad nutum .

Parágrafo único - A União será representada em Juízo pelos Procuradores da República, podendo a lei cometer esse encargo, nas Comarcas do interior, ao Ministério Público local.”

O texto constitucional de 1967 tratou da representação da União em seu artigo 138, abaixo transcrito e destacado:

“Art. 138 - O Ministério Público Federal tem por Chefe o Procurador-Geral da República, o qual será nomeado pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre cidadãos com os requisitos Indicados no art. 113, § 1º.

§ 1º - Os membros do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios ingressarão nos cargos iniciais de carreira, mediante concurso público de provas e títulos. Após dois anos de exercício, não poderão ser demitidos senão por sentença judiciária, ou em virtude de processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa; nem removidos, a não ser mediante representação do Procurador-Geral, com fundamento em conveniência do serviço.

§ 2º - A União será representada em Juízo pelos Procuradores da República, podendo a lei cometer esse encargo, nas Comarcas do interior, ao Ministério Público local.”

Por fim, o texto emendado de 1969, muito embora tenha conferido redação diferenciada à matéria ora vergastada, não apresentou nenhuma distinção relevante no tocante ao seu tratamento, como se percebe, *In Verbis*:

“Art. 95. O Ministério Público federal tem por chefe o Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República, dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 1º Os membros do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios ingressarão nos cargos iniciais de carreira, mediante concurso público de provas e títulos; após dois anos de exercício, não poderão ser demitidos senão por sentença judiciária ou em virtude de processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa, nem removidos a não ser mediante representação do Procurador-Geral, com fundamento em conveniência do serviço.

§ 2º Nas comarcas do interior, a União poderá ser representada pelo Ministério Público estadual.”

Já as atividades de assessoramento e consultoria jurídicas do Poder Executivo da União Federal, antes da Constituição Federal de 1988, competiam à Advocacia Consultiva da União, conforme estabelecia o Decreto nº 93.237¹⁸, de 08 de setembro de 1986, o qual era composto pela Consultoria-Geral da República, pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (que exercia, ainda que de forma parcial, a representação extrajudicial da União, enquanto órgão do Ministério da Fazenda), pelas Consultorias Jurídicas, pelos órgãos jurídicos dos Gabinetes Militar e Civil da Presidência da República, pelas Procuradorias Gerais e departamentos jurídicos das autarquias e das fundações federais, bem como pelos órgãos

¹⁸ “Art. 1º. A Advocacia Consultiva da União, no Poder Executivo, destina-se a:

I - zelar pela observância da Constituição, das leis e dos tratados, bem assim dos atos emanados da Administração Federal;

II - desempenhar as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos no âmbito da Administração Federal.”

jurídicos das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades que fossem controladas, mesmo que indiretamente, pela União.

Como se percebe, anteriormente cabia ao Ministério Público a função de representar judicialmente a União Federal, exercendo a denominada Advocacia Pública. Contudo, tal competência, em certos casos, acabava por ir de encontro às demais, vez que, por vezes, encontrávamos tal instituição figurando e atuando em mais de um lado da lide, o que comprometia, em certos aspectos, a parcialidade ou a imparcialidade que dela se esperava, a depender da função exercida.

Melhor exemplificando, podemos citar o hipotético caso em que a União Federal é demandada em juízo por algum servidor que requeria a integração de determinada vantagem pecuniária ao seu patrimônio jurídico. Na ordem constitucional anterior, era o Ministério Público que deveria atuar com representante judicial de tal ente federativo, defendendo seus interesses, de forma a garantir que o patrimônio público não fosse lesionado, *in casu*. Contudo, no mesmo feito, poderia o Ministério Público ser chamado a atuar como fiscal da lei e defensor “*da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*”¹⁹, emitindo seu parecer acerca da matéria debatida na causa. Logo, vislumbra-se uma incompatibilidade, em certos casos, entre as funções desempenhadas por uma mesma instituição.

Tendo em vista tal problemática, bem como buscando uma forma de melhor solucioná-la, tratou o Legislador Constituinte de 1988 de institucionalizar a Advocacia-Geral da União, sendo esta a competente para representar a União Federal, tanto judicialmente, quanto extrajudicialmente, bem como para prestar-lhe assessoramento jurídico, conforme já explanado em capítulo anterior.

2.2 Da regulamentação e do quadro atual da Advocacia-Geral da União.

Além do artigo 131 da Constituição Federal de 1988, cuja análise tivemos a oportunidade de fazer em momento anterior, competiu à Lei Complementar nº 73, de 1993, a

¹⁹ Art. 127, *caput*, CF/88.

denominada Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, atendo aos ditames constitucionais, tratar das funções, composição, órgãos, membros (com seus direitos, deveres, proibições e impedimentos inerentes à carreira), pareceres e súmulas, além dos demais temas pertinentes ao efetivo funcionamento da referida instituição.

Foi com o advento da supracitada norma que a representação judicial da União deixou efetivamente de ser exercida pelo Ministério Público da União, ressalvados os casos de natureza fiscal que, segundo o artigo 29, § 5º²⁰, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, deveriam ser exercidas diretamente pela antiga Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, desde a promulgação da Carta Magna vigente.

A Lei Complementar nº 73/93 previu, em seu artigo 2º²¹, que a Advocacia-Geral da União seria composta por órgãos de direção superior, órgãos de execução, órgãos

²⁰ “Art. 29. Enquanto não aprovadas as leis complementares relativas ao Ministério Público e à Advocacia-Geral da União, o Ministério Público Federal, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, as Consultorias Jurídicas dos Ministérios, as Procuradorias e Departamentos Jurídicos de autarquias federais com representação própria e os membros das Procuradorias das Universidades fundacionais públicas continuarão a exercer suas atividades na área das respectivas atribuições.

§ 1º - O Presidente da República, no prazo de cento e vinte dias, encaminhará ao Congresso Nacional projeto de lei complementar dispoendo sobre a organização e o funcionamento da Advocacia-Geral da União.

§ 2º - Aos atuais Procuradores da República, nos termos da lei complementar, será facultada a opção, de forma irreatável, entre as carreiras do Ministério Público Federal e da Advocacia-Geral da União.

§ 3º - Poderá optar pelo regime anterior, no que respeita às garantias e vantagens, o membro do Ministério Público admitido antes da promulgação da Constituição, observando-se, quanto às vedações, a situação jurídica na data desta.

§ 4º - Os atuais integrantes do quadro suplementar dos Ministérios Públicos do Trabalho e Militar que tenham adquirido estabilidade nessas funções passam a integrar o quadro da respectiva carreira.

§ 5º - Cabe à atual Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, diretamente ou por delegação, que pode ser ao Ministério Público Estadual, representar judicialmente a União nas causas de natureza fiscal, na área da respectiva competência, até a promulgação das leis complementares previstas neste artigo.”

²¹ “Art. 2º - A Advocacia-Geral da União compreende:

I - órgãos de direção superior:

a) o Advogado-Geral da União;
 b) a Procuradoria-Geral da União e a da Fazenda Nacional;
 c) Consultoria-Geral da União;
 d) o Conselho Superior da Advocacia-Geral da União; e
 e) a Corregedoria-Geral da Advocacia da União;

II - órgãos de execução:

a) as Procuradorias Regionais da União e as da Fazenda Nacional e as Procuradorias da União e as da Fazenda Nacional nos Estados e no Distrito Federal e as Procuradorias Seccionais destas;
 b) a Consultoria da União, as Consultorias Jurídicas dos Ministérios, da Secretaria-Geral e das demais Secretarias da Presidência da República e do Estado-Maior das Forças Armadas;

III - órgão de assistência direta e imediata ao Advogado-Geral da União: o Gabinete do Advogado-Geral da União;

IV - (VETADO)

§ 1º - Subordinam-se diretamente ao Advogado-Geral da União, além do seu gabinete, a Procuradoria-Geral da União, a Consultoria-Geral da União, a Corregedoria-Geral da Advocacia-Geral da União, a Secretaria de Controle Interno e, técnica e juridicamente, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

vinculados e órgãos de administração, sendo a referida instituição responsável pelas atividades de representação judicial, extrajudicial e de assessoramento jurídico do Poder Executivo da União.

Posteriormente, buscando otimizar a sua atuação, bem como com o fito de reduzir os valores das condenações judiciais impostas aos cofres públicos, a AGU, através da Medida Provisória nº 2.180-35, de 2001, convertida nos artigos 11-A e 11-B, da Lei nº 9028/95²², passou também a representar judicialmente um grande número de autarquias e fundações ligadas ao ente federativo supracitado.

No mesmo diapasão, a Lei nº 90.28/95, que dispõe sobre o exercício das atribuições institucionais da Advocacia-Geral da União, em caráter emergencial e provisório e dá outras providências, determinou a criação do Departamento de Cálculos e Perícias (art. 8º-D²³) e da Coordenadoria de Ações de Recomposição do Patrimônio Público (art. 8º-E²⁴), além

§ 2º - As Procuradorias Seccionais, subordinadas às Procuradorias da União e da Fazenda Nacional nos Estados e no Distrito Federal, serão criadas, no interesse do serviço, por proposta do Advogado-Geral da União.

§ 3º - As Procuradorias e Departamentos Jurídicos das autarquias e fundações públicas são órgãos vinculados à Advocacia-Geral da União.

§ 4º - O Advogado-Geral da União é auxiliado por dois Secretários-Gerais: o de Contencioso e o de Consultoria.

§ 5º - São membros da Advocacia-Geral da União: o Advogado-Geral da União, o Procurador-Geral da União, o Procurador-Geral da Fazenda Nacional, o Consultor-Geral da União, o Corregedor-Geral da Advocacia da União, os Secretários-Gerais de Contencioso e de Consultoria, os Procuradores Regionais, os Consultores da União, os Corregedores-Auxiliares, os Procuradores-Chefes, os Consultores Jurídicos, os Procuradores Seccionais, os Advogados da União, os Procuradores da Fazenda Nacional e os Assistentes Jurídicos.”

²² “Art. 11-A. Fica autorizada a Advocacia-Geral da União a assumir, por suas Procuradorias, temporária e excepcionalmente, a representação judicial de autarquias ou fundações públicas nas seguintes hipóteses:

I - ausência de procurador ou advogado;

II - impedimento dos integrantes do órgão jurídico.

§ 1º A representação judicial extraordinária prevista neste artigo poderá ocorrer por solicitação do dirigente da entidade ou por iniciativa do Advogado-Geral da União.

§ 2º A inexistência de órgão jurídico integrante da respectiva Procuradoria ou Departamento Jurídico, em cidade sede de Órgão judiciário perante o qual corra feito de interesse de autarquia ou fundação da União, configura a hipótese de ausência prevista no inciso I deste artigo.

§ 3º O Advogado-Geral da União, com a finalidade de suprir deficiências ocasionais de Órgãos Vinculados à Advocacia-Geral da União, poderá designar para prestar-lhes colaboração temporária membros efetivos da Advocacia-Geral da União, Procuradores Autárquicos, Assistentes Jurídicos e Advogados de outras entidades, seja em atividades de representação judicial ou de consultoria e assessoramento jurídicos, estando, enquanto durar a colaboração temporária, investidos dos mesmos poderes conferidos aos integrantes do respectivo Órgão Vinculado.

Art. 11-B. A representação judicial da União, quanto aos assuntos confiados às autarquias e fundações federais relacionadas no Anexo V a esta Lei, passa a ser feita diretamente pelos órgãos próprios da Advocacia-Geral da União, permanecendo os Órgãos Jurídicos daquelas entidades responsáveis pelas respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos.(...)”

²³ “Art. 8º-D. É criado o Departamento de Cálculos e Perícias da Advocacia-Geral da União, integrante da estrutura organizacional da Procuradoria-Geral da União e ao titular desta imediatamente subordinado.(...)”.

de promover outras alterações na estrutura da instituição, todas com a finalidade de aperfeiçoar o trabalho realizado pelos agentes público, bem como de reduzir as lesões ao Erário.

Seguindo a mesma linha, podemos, ainda, mencionar o Ato Regimental nº5, de 19 de junho de 2002, que estabeleceu a estrutura básica da Procuradoria-Geral da União, a Portaria AGU nº 224/200, que implantou o núcleo de acompanhamento de feitos judiciais de interesse da União e de suas autarquias e fundações, que tramitam no STF e o Ato Regimental nº 02, de 12 de junho de 2007²⁵.

Em suma, diversas alterações organizacionais ocorreram ao longo destes 17 anos de existência na instituição responsável pela Advocacia Pública em âmbito nacional, viabilizadas através de atos legislativos internos e externos. Órgãos foram criados, reorganizados, extintos, ou tiveram a sua competência modificada, sempre objetivando-se o atendimento às necessidades, mesmo que em caráter temporário, da AGU.

Hodiernamente, a representação judicial da União Federal em todos os órgãos jurisdicionais pátrios competentes, a depender da instância ou da matéria discutida no litígio, é realizada pelo Advogado-Geral da União, pelo Procurador-Geral da União, pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional, bem como pelos Procuradores Regionais e pelos Procuradores da União (estes distribuídos pelos Estados-Membros).

Ao Advogado-Geral da União, compete representar a União perante o Supremo Tribunal Federal²⁶, enquanto ao Procurador-Geral da União e ao Procurador-Geral da Fazenda Nacional a representam perante o Superior Tribunal de Justiça nas questões cíveis e trabalhistas e nas de natureza tributária e fiscal, respectivamente. Já aos Procuradores

²⁴ “Art. 8º-E. É criada, na Procuradoria-Geral da União, a Coordenadoria de Ações de Recomposição do Patrimônio da União, com a finalidade de recuperar perdas patrimoniais sofridas pela União, à qual incumbe também a execução de títulos judiciais e extrajudiciais, inclusive os expedidos pelo Tribunal de Contas da União.(...)”.

²⁵ Que dispõe sobre as alterações da competência, estrutura e funcionamento da Procuradoria-Geral Federal no que se refere às atribuições definidas pela Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007.

²⁶ A Secretaria-Geral do Contencioso (artigo 2º, § 4º, da Lei Complementar nº 73/93 e o Ato Regimental nº 03/05) o auxilia neste mister, ressalvada a competência da Consultoria-Geral da União no que diz respeito à elaboração das informações a serem prestadas pelo Presidente da República nas ações diretas de inconstitucionalidade, declaratórias de inconstitucionalidade, de descumprimento de preceito fundamental, mandados de segurança, mandados de injunção, *habeas corpus*, entre outros feitos.

Regionais é incumbida a representação da União junto aos Tribunais Regionais Federais nas cinco regiões, com sede no Distrito Federal, no Rio de Janeiro, em São Paulo, no Rio Grande do Sul e em Pernambuco. Por fim, os Procuradores Chefes nos Estados representam o referido ente junto à 1ª instância nas Capitais, tanto na Justiça Federal quanto na Justiça do Trabalho, e os Procuradores Seccionais e Escritórios de Representação também o representam junto à 1ª instância jurisdicional, contudo nas varas que se localizam no interior dos Estados.

Quanto às atividades de representação judicial e extrajudicial, bem como de assessoramento e de consultoria jurídica da Administração Pública Indireta ligada à União Federal (autarquias e fundações públicas federais), incluído neste rol o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, são elas de competência da Procuradoria-Geral Federal, ressalvada a competência da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil, responsável pelas atividades típicas da Advocacia Pública junto à referida entidade autárquica (Banco Central do Brasil).

A Procuradoria-Geral Federal²⁷, enquanto órgão autônomo criado através da Lei nº 10.480²⁸, de 02 de julho de 2002, está vinculada diretamente à Advocacia-Geral da União (que realiza a sua supervisão) e representou uma evolução da Coordenadoria dos Órgãos Vinculados à AGU²⁹, sendo composto por Procuradores Federais organizados em carreira³⁰.

Obedecendo aos ditames constitucionais (art. 131, § 3º, CF/88³¹), a representação judicial na cobrança de créditos de qualquer natureza³² inscritos em Dívida Ativa³³ da União,

²⁷ Quanto à Procuradoria Federal no Estado do Ceará, vide Portaria nº 450, de 11 de agosto de 2004.

²⁸ “Art. 9º É criada a Procuradoria-Geral Federal, à qual fica assegurada autonomia administrativa e financeira, vinculada à Advocacia-Geral da União.
Parágrafo único. Incumbe à Advocacia-Geral da União a supervisão da Procuradoria-Geral Federal.
Art. 10. À Procuradoria-Geral Federal compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial.”

²⁹ Vide art. 8º-A, da Lei nº 9.028/95, incluído pela Medida Provisória nº 2.180-35/2001 c/c Ato Regimental nº 01, de 2000.

³⁰ Vide arts. 35 e seguintes da MP nº 2.229-43. De 2001.

³¹ “§ 3º - Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.”

³² Aí incluídos os débitos referentes à contribuição previdenciária, com a sua respectiva cobrança, inscrição e execução.

atualmente, é de competência da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, na qual desempenharam as suas funções os Procuradores da Fazenda Nacional, organizados em carreira seguindo os ditames do Capítulo II, da Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007. Sobre as atribuições da PGFN, *vide*, ainda, os arts. 12 e 13³⁴ de Lei Complementar nº 73/9, o art. 7º, II, do Anexo I, do Decreto nº 6.102, de 30 de abril de 2007³⁵ e a Lei nº 8.844, de 20 de janeiro de 1994³⁶, que dispõe sobre a fiscalização, apuração e cobrança judicial das contribuições e multas devidas ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

No tocante à atividade de consultoria jurídica, esta é desempenhada pelo Advogado-Geral da União (ao Presidente da República), pela Consultoria-Geral da União, pelos Núcleos de Assessoramento Jurídico³⁷, pelas Consultorias Jurídicas, junto aos

³³ Segundo o art.16, *caput*, da 11.457/07, constituem a dívida ativa da União o débito original e seus acréscimos legais, além de outras multas previstas em lei, relativos às contribuições previstas nos artigos 2º e 3º referida norma.

³⁴ “Art. 12 - À Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, órgão administrativamente subordinado ao titular do Ministério da Fazenda, compete especialmente:

I - apurar a liquidez e certeza da dívida ativa da União de natureza tributária, inscrevendo-a para fins de cobrança, amigável ou judicial;

II - representar privativamente a União, na execução de sua dívida ativa de caráter tributário;

III - (VETADO)

IV - examinar previamente a legalidade dos contratos, acordos, ajustes e convênios que interessem ao Ministério da Fazenda, inclusive os referentes à dívida pública externa, e promover a respectiva rescisão por via administrativa ou judicial;

V - representar a União nas causas de natureza fiscal.

Parágrafo único - São consideradas causas de natureza fiscal as relativas a:

I - tributos de competência da União, inclusive infrações à legislação tributária;

II - empréstimos compulsórios;

III - apreensão de mercadorias, nacionais ou estrangeiras;

IV - decisões de órgãos do contencioso administrativo fiscal;

V - benefícios e isenções fiscais;

VI - créditos e estímulos fiscais à exportação;

VII - responsabilidade tributária de transportadores e agentes marítimos;

VIII - incidentes processuais suscitados em ações de natureza fiscal.

Art. 13 - A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional desempenha as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos no âmbito do Ministério da Fazenda e seus órgãos autônomos e entes tutelados.

Parágrafo único. No desempenho das atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional rege-se pela presente Lei Complementar.”

³⁵ Que torna a atividade de representação da União na execução da sua dívida ativa privativa da PGFN.

³⁶ “Art. 2º Compete à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional a inscrição em Dívida Ativa dos débitos para com o Fundo de Garantia do Tempo de serviço - FGTS, bem como, diretamente ou por intermédio da Caixa Econômica Federal, mediante convênio, a representação Judicial e extrajudicial do FGTS, para a correspondente cobrança, relativamente à contribuição e às multas e demais encargos previstos na legislação respectiva. (Redação dada pela Lei nº 9.467, de 1997)”.

³⁷ *Vide* art. 8º-F, da Lei nº 9.028/95, incluído pela Medida Provisória nº 2.185-35/2001. Eles tem por finalidade uniformizar a orientação de órgãos da Administração Direta localizados foras do Distrito Federal acerca de temas de comum interesse, como forme de racionalizar a prestação de serviços.

Ministérios, pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, junto ao Ministério da Fazenda e pela Procuradoria-Geral Federal.

O Conselho Superior da AGU, por sua vez, é responsável³⁸ pelo assessoramento do Advogado-Geral da União no tocante aos assuntos de relevância pertinentes ao planejamento estratégico, à atuação jurídica, bem como acerca da gestão da AGU e demais órgãos vinculados.

Merece destaque, ainda, o Escritório de Representação da Advocacia Geral da União junto ao Tribunal de Contas da União, responsável por importante parcela da atividade de representação extrajudicial da União e pelo auxílio ao referido órgão do Poder Legislativo na propositura de medidas judiciais que visem à recuperação de verbas indevidamente locupletadas por agentes públicos.

Por fim, é através do Sistema de Controle das Ações da União – SICAU, que são acompanhadas de forma permanente as demandas em que os Procuradores atuam, permitindo, inclusive, a identificação daquelas consideradas relevantes. Os relatórios emitidos através do sistema permitem o conhecimento do volume mensal de feitos, de forma a melhor orientar as atividades da instituição de acordo com a natureza das ações, sua incidência por região e efeitos econômicos, sociais e político-administrativos.

Atualmente, a Advocacia-Geral da União conta com quadro composto por 2.050³⁹ cargos de servidores administrativos, 1.575⁴⁰ cargos de Advogados da União, 2.400⁴¹ cargos

³⁸ Vide Portaria nº 1.643, de 49 de novembro de 2009.

³⁹ Números retirados de: VALENTE, Maria Jovita Wolney. Histórico e Evolução da Advocacia-Geral da União. Brasília, 20 de janeiro de 2010. Disponível em: http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/Download/institucional/historico/AGU_BREVE_HISTORICO_E_EVOLUCAO.pdf. Acessado em: 15.10.2010.

⁴⁰ Números retirados de: VALENTE, Maria Jovita Wolney. Histórico e Evolução da Advocacia-Geral da União. Brasília, 20 de janeiro de 2010. Disponível em: http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/Download/institucional/historico/AGU_BREVE_HISTORICO_E_EVOLUCAO.pdf. Acessado em: 15.10.2010.

⁴¹ Números retirados de: VALENTE, Maria Jovita Wolney. Histórico e Evolução da Advocacia-Geral da União. Brasília, 20 de janeiro de 2010. Disponível em: http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/Download/institucional/historico/AGU_BREVE_HISTORICO_E_EVOLUCAO.pdf. Acessado em: 15.10.2010.

de Procurador da Fazenda Nacional e 4.359⁴² cargos de Procuradores Federais, organizados, cada um, em três categorias de carreiras. Tais números se mostram bastante expressivos se considerarmos a situação vivenciada pela instituição quando da promulgação da Lei Complementar nº 73/93.

2.3 Principais problemas detectados na hodierna atuação da Advocacia-Geral da União: Cidadã?

As atividades de representação judicialmente a União Federal, tanto pelos atos praticados pela Administração Direta, quanto pelos provenientes da Administração Indireta em todos os juízos pátrios competentes, prestação de assessoramento e consultoria jurídica ao Poder Executivo responsável pelas políticas públicas nacionais, além do exercício da representação extrajudicial do supracitado ente federativo quando necessário, indubitavelmente, são de grande complexidade e responsabilidade para instituição responsável pela Advocacia Pública da nona maior economia do planeta em paridade do poder de compra (2008), oitava maior em PIB nominal (2009) e maior economia latino-americana.

Tendo em vista a realidade fática acima mencionada, bem como considerando o quão recente ainda é a ordem constitucional vigente em nosso país (se comparada com a de outras federações pelo mundo), reflexo das mudanças econômicas, político, sociais e históricas que vem ocorrendo ao longo dos últimos anos e que exigem uma resposta satisfatória das ciências jurídicas, evidenciam-se alguns obstáculos e problemáticas a serem enfrentadas para se atingir a ideal atuação da Advocacia-Geral da União, instituição que, frise-se, possui menos de duas décadas de existência.

Não há dúvidas de que grandes avanços já ocorreram ao longo deste período, sendo a própria criação constitucional da AGU um significativo progresso na construção de um efetivo Estado Democrático de Direito, pautado no respeito à lei e no qual todos os

⁴² Números retirados de: VALENTE, Maria Jovita Wolney. Histórico e Evolução da Advocacia-Geral da União. Brasília, 20 de janeiro de 2010. Disponível em: http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/Download/institucional/historico/AGU_BREVE_HISTORICO_E_EVOLUCAO.pdf. Acessado em: 15.10.2010.

cidadãos têm a oportunidade de se desenvolver plena e dignamente, de acordo com a sua autodeterminação. Entretanto, muito ainda precisa ser aprimorado, tanto a nível estrutural, quanto no tocante à forma de atuação.

Buscando, justamente, detectar os principais problemas enfrentados pela instituição, bem como propor formas de solucioná-los, a partir de 2001 iniciou-se a criação e a implementação de um Projeto de Reforma Institucional da Advocacia-Geral da União, contando, inclusive, com a consultoria da Fundação Getúlio Vargas - FGV para tanto, que findou com a elaboração de um relatório.

Estruturalmente, com o fito de racionalizar a prestação dos serviços pelos agentes públicos, bem como de propiciar um tratamento isonômico a eles, vem se buscando, em todas as unidades da federação, a reunião em uma única sede de todos os órgãos e unidades da Advocacia-Geral da União. Tal unidade deve conter um aparato suficiente para atender as necessidades e propiciar o pronto funcionamento da instituição, com instalações adequadas para as atividades a serem desempenhadas tanto pelos Procuradores, quanto pelos demais servidores administrativos. Ao reunir em um mesmo local todos os órgãos da AGU, há uma diminuição dos gastos com o deslocamento, da mesma forma que se fomenta uma maior comunicação e interligação entre eles, vez que pertencentes à mesma instituição.

Por conseguinte, muito embora, com a promulgação da Lei nº 11.358, de 19 de outubro de 2006, os Advogado Públicos tenham passado a perceber a sua remuneração na forma de subsídios⁴³, aqueles ainda reivindicam que os valores recebidos sejam, ao menos, próximos dos pagos aos membros do Ministério Público da União, vez que ambas as instituições desempenham funções essenciais à Justiça.

Da mesma forma, a pugna por melhores condições de trabalho e valores percebidos, além da criação de um Plano de Cargos e Vencimentos, se estende aos servidores administrativos da AGU.

Em que pese o fato de que as consultorias jurídicas das sociedades de economia mista e das empresas públicas estejam ligadas à AGU por meio das Consultorias Jurídicas e

⁴³ Em atenção aos ditames do art. 135 c/c art. 39, § 4º, ambos da Constituição Federal de 1988, com a redação dada pela EC nº 19-98.

da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (art. 11, II, c/c art. 13, LC nº 73/93⁴⁴), ainda há a necessidade de um efetivo acompanhamento das atividades prestadas por tais órgãos, sempre tendo como escopo a defesa do interesse e do patrimônio públicos.

Igualmente, imperioso se mostra o aprimoramento da atuação da Advocacia-Geral da União enquanto representante extrajudicial da União Federal, inclusive quando da celebração de contratos, seja pela Administração Direta, Indireta ou, ainda, pelas Pessoas Jurídicas de Direito Privado (empresas estatais), exercendo, desta forma, um prévio controle de legalidade que, com toda certeza, acarretará em uma significativa redução do número de demandas judiciais.

Ademais, há a necessidade de criação de um Regimento Interno da AGU, em atenção aos ditames do artigo 45, da Lei Complementar nº 73/93⁴⁵.

Quanto à atuação da AGU, um dos principais problemas diz respeito à uniformização do tratamento e da interpretação das matérias jurídicas em todos os órgãos a ela vinculados, estando estes espalhados por todo o país, de forma que a estrutura, o posicionamento e os procedimentos adotados no órgão central sejam refletidos em todas as unidades da instituição.

Contudo, há uma questão principal a ser enfrentada e sobre a qual se debruça o presente trabalho, a saber, estariam as procuradorias dos entes políticos, e mais

⁴⁴ 'Art. 11 - Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente:

(...)

II - exercer a coordenação dos órgãos jurídicos dos respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas;

Art. 13 - A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional desempenha as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos no âmbito do Ministério da Fazenda e seus órgãos autônomos e entes tutelados.

Parágrafo único. No desempenho das atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional rege-se pela presente Lei Complementar."

⁴⁵ "Art. 45. O Regimento Interno da Advocacia-Geral da União é editado pelo Advogado-Geral da União, observada a presente lei complementar.

§ 1º O Regimento Interno deve dispor sobre a competência, a estrutura e o funcionamento da Corregedoria-Geral da Advocacia da União, da Procuradoria-Geral da União, da Consultoria-Geral da União, das Consultorias Jurídicas, do Gabinete do Advogado-Geral da União e dos Gabinetes dos Secretários-Gerais, do Centro de Estudos, da Diretoria-Geral de Administração e da Secretaria de Controle Interno, bem como sobre as atribuições de seus titulares e demais integrantes.

§ 2º O Advogado-Geral da União pode conferir, no Regimento Interno, ao Procurador-Geral da União e ao Consultor-Geral da União, atribuições conexas às que lhe prevê o art. 4º desta lei complementar.

§ 3º No Regimento Interno são disciplinados os procedimentos administrativos concernentes aos trabalhos jurídicos da Advocacia-Geral da União."

especificamente a Advocacia-Geral da União, desempenhando eficaz e eficientemente a sua função estatal e garantindo, concomitantemente, o *bem comum* aos cidadãos? Seria o exercício daquela (função) incompatível com a tutela dos direitos fundamentais dos administrados?

Ora, orientações no sentido de sempre recorrer quando o ente vier a ser sucumbente, independentemente da matéria que ali se discutia, levando-se o processo até as últimas instâncias e utilizando-se de todos os recursos e sucedâneos recursais que estão previstos em nossa legislação, bem como a não realização de transações, por exemplo, causavam, sob certos aspectos, uma inquietação no espírito de justiça do operador do Direito ao ter que atuar em certos feitos, como os que pleiteiam o fornecimento de medicamentos sem os quais o cidadão não sobreviveria, tendo-se em mente que a saúde é direito fundamental de todos, atributo inerente à vida digna – bem jurídico supremo de nosso sistema normativo –, sendo dever do Estado o garantir e efetivar.

Tal forma de atuação gera reflexos em diversos âmbitos: a descrença da população com os processos judiciais; a “certeza”, segundo os cidadãos, de demora no atendimento dos requestos quando os entes políticos figurem como parte adversa; a percepção das procuradorias como “inimigas” dos administrados, vez que impossibilitam que estes tenham os seus direitos garantidos; o grande número de demandas em que os procuradores têm que atuar, o que leva, em certos termos, a uma diminuição da qualidade do trabalho prestado; o aumento circunstancial do número de processos no Judiciário pátrio a cada ano; a impossibilidade de se dar a relevância devida à causas que envolvam questões como a da improbidade administrativa e a do uso irregular dos bens públicos, as quais são de interesse geral da sociedade; entre diversos outros.

Em suma, questiona-se: acaso, as Procuradorias dos entes políticos, sobretudo a AGU, estariam realmente desempenhando as funções de um órgão de Estado, tendo-se em mente o conceito⁴⁶ deste, sobretudo no que diz respeito à finalidade culminante desta forma de organização das sociedades: garantir o *bem comum* a todos indiscriminadamente? Será que o interesse público é o de sempre defender o Erário, independentemente da matéria que se discute? Será que poderiam haver outras formas de atuação, as quais garantissem a defesa

⁴⁶ “(...) a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território.” DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos da Teoria Geral do Estado – 25ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2005. P. 119.

plena dos entes políticos, mas que também possibilitassem o gozo pleno dos direitos fundamentais pelos administrados, sem que com isso houvesse uma mitigação da parcialidade dos procuradores, ou uma grave lesão aos cofres públicos? Estas são as principais questões que serão enfrentadas no capítulo seguinte.

3 REFLEXÕES ACERCA DA ATUAÇÃO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO ENQUANTO EFETIVADORA DO *BEM COMUM* DOS PARTICULARES.

Feitas estas primeiras considerações acerca da Advocacia Pública, bem como sobre o seu tratamento constitucional, esmiuçando-se, ainda, um breve histórico acerca da representação judicial da União Federal, além da estrutura da Advocacia-Geral da União a partir da Constituição Federal de 1988, juntamente com as principais problemáticas que atingem a instituição hodiernamente, passemos a tratar do ponto cerne do presente trabalho, a saber, questões a serem enfrentadas para que a referida instituição possa efetivamente propiciar o *bem comum* aos particulares, enquanto finalidade culminante da estrutura estatal a qual ela integra.

Inicialmente, é importante frisar que, ao longo dos seus 17 anos de atuação, a AGU sempre buscou aprimorar e otimizar as funções por ela desempenhadas, aprimorando-se tanto estruturalmente, quanto funcionalmente, na tentativa de transpassar os obstáculos que surgiram e continuam a surgir, a exemplo da unificação das carreiras de Advogado da União e de Assistente Jurídico.

Um das principais iniciativas para tanto foi a instalação, em cada Procuradoria, seja regional, da União ou, ainda, seccional, de um setor responsável pelo acompanhamento e pela atuação em feitos tidos como relevantes, dada a alta monta a que poderá vir a ser condenada a União, a qual viria a causar uma grande lesão aos cofres públicos tanto pelo valor da causa em si, quanto pela multiplicação dos efeitos que poderão advir, bem como por abranger, em certos aspectos, as políticas públicas desenvolvidas pelo referido ente político.

Podemos citar, também, a criação da Comissão de Ética da AGU, através do Ato Regimental nº 3, de 10 de setembro de 2009, que tem o objetivo de orientar os servidores no desempenho de suas atribuições, bem como de apurar possíveis infrações, cominando, conseqüentemente, as sanções cabíveis.

No mesmo diapasão, com o fito de uniformizar as manifestações jurídicas⁴⁷ de todos os Procuradores, vem sendo expedidas, pelo Advogado-Geral da União, Orientações Normativas, de observância obrigatória por aqueles.

Houve, ainda, a criação de um Núcleo de Gestão Estratégica – NUGE, através do Ato Regimental nº 3, de 21 de julho de 2008, cujos trabalhos levaram ao estabelecimento de diretrizes estratégicas da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal até o ano de 2015, conforme a Portaria nº 1.521, de 21 de outubro de 2009.

Da mesma forma, foi implementado o ‘Programa de Redução das Demandas do INSS’ através da Portaria Interministerial AGU/MPS nº 8, de 2008, bem como foi permitido o parcelamento dos débitos oriundos exclusivamente de honorários sucumbenciais, conforme a Instrução Normativa AGU nº 1, de 2008.

Importante destacar, ainda, a criação da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF⁴⁸, do Grupo Executivo de Acompanhamento do PAC na AGU – GEPAC/AGU e o Colégio de Consultoria da AGU⁴⁹.

Ocorreram, da mesma forma, progressos estruturais, que buscam permitir que os agentes públicos que lá atuam contem com todo o aparato necessário ao desempenho de suas funções, a exemplo da instalação do Centro de Processamento de Dados da AGU (CPD).

Foi criada a Escola da AGU, em substituição ao Centro de Estudos Victor Nunes Leal, que busca difundir o conhecimento, bem como aprimorar a atuação dos integrantes da instituição, conforme o Ato Regimental nº 02, de 15 de agosto de 2005.

Por fim, destacamos a criação da Ouvidoria-Geral da Advocacia-Geral da União, através do Ato Regimental nº 3, de 15 de agosto de 2007, em substituição ao Canal do Cidadão, com o fito de aproximar os cidadãos das atividades da referida instituição.

Contudo, indubitavelmente, apesar dos grandes avanços acima enumerados, ainda há muito que se progredir para se alcançar a atuação ideal da AGU, sobretudo no tocante à forma de atuar dos Procuradores nos feitos judiciais. Questões como, por exemplo, a que se

⁴⁷ No mesmo sentido, *vide* a Portaria nº 1.399, de 05 de outubro de 2009.

⁴⁸ No mesmo sentido, *vide* a Portaria nº 1.099, de 28 de julho de 2008.

⁴⁹ *Vide* o Ato Regimental nº 1, de 05 de março de 2007.

refere à criticada possibilidade, dada a falta de proibição constitucional, de uma autarquia ou fundação federal vir a litigar em juízo contra a União Federal, gerando um dispêndio para os cofres públicos que poderia ser evitado através de uma conciliação administrativa, necessitam de uma resposta satisfatória, principalmente, por parte dos operadores do Direito.

Desta forma, ante a insatisfação da população em geral com o desempenho das funções das instituições pátrias responsáveis pela Advocacia Pública, conforme explicitado anteriormente, resta claro que o *bem comum* dos cidadãos não vem sendo, em regra, propiciado, o que gera a necessidade da revisão dos principais paradigmas que embasam as atividades desempenhadas por tal parcela do Estado, *lato sensu*, conforme se verá adiante.

3.1 A supremacia do interesse público sobre o particular: princípio administrativo absoluto?

Patente está a necessidade de se refletir acerca dos principais axiomas nos quais é pautada a atuação das Procuradorias dos entes políticos em geral, refletindo-se tal quadro, por conseguinte, no desempenho da atividade de representação jurídica da União Federal pela Advocacia-Geral da União.

Uma das principais teses de argumentação das instituições responsáveis pela Advocacia Pública nos feitos judiciais, independentemente da natureza destes, não sendo diferente quando da atuação da AGU, encontra sustentáculo no princípio administrativo da supremacia do interesse público.

Segundo o Professor José dos Santos Carvalho Filho⁵⁰, *Verbis*:

“(...) não é o indivíduo em si o destinatário da atividade administrativa, mas sim o grupo social num todo. Saindo da era do individualismo exacerbado, o Estado passou a caracterizar-se como o Welfare State (Estado/bem-estar), dedicado a atender ao interesse público. Logicamente, as relações sociais vão ensejar, em determinados momentos, um conflito entre o interesse público e o interesse privado, mas, ocorrendo esse conflito, há de prevalecer o interesse público.

⁵⁰ *In*: FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 19ª Ed. Rev., Ampliada e Atualizada até 31/12/2007. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. P 26.

Trata-se, de fato, do primado do interesse público. O indivíduo tem que ser visto como integrante da sociedade, não podendo os seus direitos, em regra, ser equiparado aos direitos sociais.”

Em suma, pelo princípio administrativo da supremacia do interesse público (sobre o particular), temos preponderância da vontade da coletividade como um todo sobre os interesses individualmente considerados, de forma que o exercício regular de direito de um cidadão não pode violar ou ameaçar a sociedade da qual ele faz parte.

A lei nº 9784, de 29 de janeiro de 1999, traz a definição legal do princípio ora em foco em seu artigo 2^a-A, parágrafo único, inciso II, *In Verbis*:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;

A doutrina, em regra, define este postulado principiológico como sendo um *poder-dever* do Estado, vez que, ao mesmo tempo em que ele legitima a atuação deste, os agentes públicos não podem afastar a sua aplicabilidade quando do desempenhar dos seus misteres, sob pena de desvio de finalidade e decretação da nulidade dos atos praticados, sem prejuízos das sanções de natureza penal, cível e administrativa.

Frise-se, ainda, que a hodierna doutrina jurídica reconhece a força normativa dos princípios, sobretudo aqueles consubstancializados em textos constitucionais. Eles não mais representam meros parâmetros interpretativos ou objetivos a serem alcançados pelas instituições estatais. São, em verdade, estejam positivados ou não, normas de natureza jurídica que devem ser observados por todos os integrantes do Estado, bem como por este mesmo, possuindo, por tanto, caráter cogente, assim como as demais.

Nas palavras do Professor Arnaldo Vasconcelos⁵¹, o princípio “*não representa mera aspiração ideológica (...), mais do que isso: uma norma jurídica iguais às outras, sem mais, nem menos, tanto que não lhe falta a possibilidade de sancionamento*”.

⁵¹ VASCONCELOS, Arnaldo. Teoria da Norma Jurídica. 3ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1993. P. 210.

Quanto ao primado da supremacia do interesse público sobre o privado, salienta-se a sua relevância, vez que, segundo os ensinamentos da administrativista Maria Sylvia Zanella di Pietro⁵², graças a ele:

“(...) inúmeras transformações ocorreram: houve uma ampliação das atividades assumidas pelo Estado para atender às necessidades coletivas, com a conseqüente ampliação do próprio conceito de serviço público. O mesmo ocorreu com o poder de polícia do Estado, que deixou de impor obrigações apenas negativas (não fazer) visando resguardar a ordem pública, e passou a impor obrigações positivas, além da ordem pública, também a ordem econômica e social. Surgem, no plano constitucional, novos preceitos que revelam a interferência constante do Estado na vida econômica e no direito de propriedade; assim são as normas que permitem a intervenção do Poder Público no funcionamento e na propriedade das empresas, as que condicionam o uso da propriedade ao bem-estar social, as que reservam para o Estado a propriedade e a exploração de determinados bens, como as minas e demais riquezas do subsolo, as que permitem a desapropriação para justa distribuição da propriedade; cresce a preocupação com os interesses difusos, como o meio ambiente e o patrimônio histórico e artístico nacional.

Contudo, imperioso se mostra ressaltar que o interesse a ser alcançado não é o do Estado, muito embora uma das finalidades principais desta forma de organização das sociedades seja, justamente, a de atender à vontade pública⁵³, e, sim, o da coletividade de indivíduos que o compõem. Isto por que, na prática, nem sempre a vontade estatal corresponde aos interesses dos cidadãos.

Em verdade, trata-se de um princípio que tem um conceito e uma abrangência não delimitados de forma precisa, vez que o interesse público de uma sociedade reflete o contexto histórico e contemporâneo de sua cultura, política e economia. Ademais, há um limite muito tênue entre o que seria de interesse particular e o que seria da vontade da coletividade, considerando que é da junção daqueles que esta insurge.

Em sentido análogo, já se posicionou o renomado jurista Celso Antonio Bandeira de Mello⁵⁴ em sua obra. Segundo ele, o princípio da supremacia do interesse público “*é uma expressão que se liga aos interesses dos indivíduos, mas que fazem parte de uma coletividade, ou seja, não há desvinculação entre os interesses individuais e coletivos*”.

⁵² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 23ª Ed. São Paulo: Atlas, 2010. P. 65.

⁵³ Em decorrência disto, alguns doutrinadores citam o princípio da indisponibilidade do interesse público como sendo corolário do referido principado. Segundo aquele, o Administrador Público, bem como os demais agentes são meros gestores da coisa pública, não podendo, por tanto, se distanciar da busca pela satisfação dos anseios da população. Estes dois princípios são, para alguns juristas, a base de todo o regime jurídico administrativo.

⁵⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 15ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

Desta forma, ao não ser respeitado o direito individual de um cidadão, está se afrontando, em certos aspectos, uma parcela, ainda que mínima, do interesse público.

Em decorrência disto, há, atualmente, uma forte crítica a tal primado. Muitos juristas defendem a “desconstrução” do princípio da supremacia do interesse público, alegando que este vai de encontro aos direitos e garantias fundamentais de todo indivíduo. Há, ainda, aqueles que advogam no sentido de haver uma “reconstrução” do referido postulado principiológico⁵⁵, por entenderem que, muito embora ele não se adeque a realidade social atual, negar a sua aplicabilidade traria prejuízos ainda maiores aos cidadãos. Existem, por fim, aplicadores do Direito que entendem que o princípio da razoabilidade, com as suas inerentes características de necessidade, proporcionalidade e eficácia, deve substituí-lo, de forma a resguardar os interesses de cada indivíduo que compõem o Estado.

Celeumas à parte, fato incontroverso é que tal principado vem sendo, em regra, utilizado nas sustentações judiciais das Procuradorias dos entes políticos com sendo absoluto, servindo de justificativa para todos os atos perpetrados por todos os tipos de agentes públicos, mesmo que eivados de algum vício que deva acarretar a sua nulidade.

Ora, é sabido por todos que nem mesmo os direitos fundamentais consolidados no artigo 5^a da nossa Carta Magna são absolutos, existindo exceções à aplicação dos mesmos dentro do próprio texto constitucional, em regra, quando do seu gozo pode advir prejuízos ainda maiores para outro cidadão ou, até mesmo, para toda coletividade.

Desta forma, utilizar-se da aplicação do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado para embasar atos administrativos, ainda que eivados de vícios, equivale a olvidar a toda sistemática de direitos e garantias inerentes a um Estado Democrático de Direito.

⁵⁵ A exemplo do Professor José dos Santos Carvalho Filho que, em sua obra, sustenta, *Verbis*: “*Algumas vezes se têm levantado atualmente contra a existência do princípio em foco, argumentando-se no sentido da primazia de interesses privados com suporte em direitos fundamentais quando ocorrem determinadas situações específicas. Não lhes assiste razão, no entanto, nessa visão pretensamente modernista. Se é evidente que o sistema jurídico assegura aos particulares garantias contra o Estado em certos tipos de relação jurídica, é mais evidente ainda que, como regra, respeitar-se o interesse coletivo quando em confronto com o particular. A existência de direitos fundamentais não exclui a densidade do princípio. Este é, na verdade, corolário natural do regime democrático, calcado, como por todos sabido, na preponderância das minorias. A “desconstrução” do princípio espelha uma visão distorcida e coloca em risco a própria democracia; o princípio, isto sim, suscita “reconstrução”, vale dizer, adaptação à dinâmica social, como já se afirmou com absoluto acerto. (In: FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 19^a Ed. Rev., Ampliada e Atualizada até 31/12/2007. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. P. 26.)*

No momento em que um princípio jurídico, o qual surgiu como forma de garantir que os interesses dos cidadãos, enquanto coletividade, prevalecessem sobre a vontade de uma minoria (a exemplo do que ocorreu no Estado Liberal) e que, repita-se, possui força normativa, é utilizado como fundamento de validade de atos que desrespeitam aos direitos fundamentais ainda que de um único indivíduo, cada integrante da sociedade tem o seu direito a uma prestação estatal eficiente gravemente lesionado.

Não se defende, contudo, uma “desconstrução” do referido principado, ou até mesmo a sua “reconstrução”. Como já ressaltado, é inegável a sua relevância na construção de uma sociedade justa e pautada no respeito à dignidade da pessoa humana, sendo a sua existência e aplicação inerente a toda formação estatal, enquanto finalidade inafastável desta.

Em sentido análogo ao que aqui defendemos, já se manifestou a Professora Di Pietro em sua obra, *Verbis*:

“O princípio da supremacia do interesse público não coloca em risco os direitos individuais, porque tem que ser aplicado em consonância com os princípios todos que informam o direito administrativo, como os da legalidade, impessoalidade, razoabilidade, segurança jurídica e tantos outros consagrados no ordenamento jurídico. Ele protege os direitos individuais. Veja-se que o direito administrativo nasceu justamente no período do Estado Liberal, cuja preocupação maior era a de proteger os direitos individuais frente aos abusos de poder. Protegeu tanto a liberdade, que acabou por gerar profunda desigualdade social, porque, afinal, os homens não nascem tão livres e iguais como pretendia Rousseau e como foi afirmado no artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos do Homem.

A preocupação com a proteção do interesse público nasceu com o Estado Social. E não nasceu para proteger um interesse público único, indeterminado, difícil ou impossível de definir-se. Ele nasceu para proteger os vários interesses das várias camadas sociais. Ele não afrontou os direitos individuais, mas passou a conviver com eles. Tanto assim é que, paralelamente ao princípio do interesse público, nasceram os direitos sociais e econômicos. (In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 23ª Ed. São Paulo: Atlas, 2010. P. 37).”

Em suma, a Advocacia-Geral da União, assim como todas as demais instituições responsáveis pelas atividades típicas da Advocacia Pública, deve buscar, isso sim, a correta aplicação do principado da supremacia do interesse público sobre o particular, em conformidade e concomitantemente a todos os demais princípios administrativos, aí incluído o da razoabilidade, bem como de forma não absoluta, sem olvidar, conseqüentemente, a todos os princípios e garantias individuais próprios do nosso Estado Democrático de Direito.

3.2 A teoria da reserva do possível: garantidora da (in)justiça?

Outra tese de argumentação bastante recorrente nas manifestações judiciais dos Procuradores da Advocacia-Geral da União, sobretudo quando envolvem causas das quais pode advir uma condenação judicial de natureza patrimonial em desfavor dos cofres públicos, diz respeito à teoria da reserva do possível.

Segundo a referida tese de argumentação jurídica, muito embora o Estado tenha o dever de garantir a todos os cidadãos uma existência digna, na qual está compreendido o atendimento a todos os direitos sociais⁵⁶ (a saber, a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, bem como a assistência aos desamparados), não se pode impor ao ente público a satisfação daquilo que foge do âmbito do possível ou viável, dada insuficiência de capital pra prover as necessidades de cada um dos particulares que compõem a sociedade de um país.

Esta teoria ("*Vorbehalt des Möglichen*") teve início na Alemanha, onde a Corte Constitucional daquele país, ao julgar o caso denominado "*numerus-clausus Entscheidung*", entendeu que o gozo e a efetivação dos direitos sociais previstos estão limitados às possibilidades do Estado de satisfazê-los. Nas palavras do insigne jurista Gilmar Ferreira Mendes⁵⁷, *Verbis*:

“Trata-se de um conceito oriundo da Alemanha, baseado em paradigmática decisão da Corte Constitucional Federal, no julgamento do famoso caso numerus clausus (BverfGE n. 33, S. 333), em que havia a pretensão de ingresso no ensino superior público, embora não existissem vagas suficientes, com espeque na garantia da Lei Federal alemã de liberdade de escolha da profissão.

No julgamento da lide ora em análise, firmou-se posicionamento naquele tribunal constitucional de que o indivíduo só pode requerer do Estado uma prestação que se dê nos limites do razoável, ou seja, a qual o peticionante atenda aos requisitos objetivos para sua fruição.

De acordo com a jurisprudência da Corte Constitucional Alemã, os direitos sociais prestacionais "estão sujeitos à reserva do possível no sentido daquilo que o indivíduo, de maneira racional, pode esperar da sociedade".

⁵⁶ Art. 6º, caput, CF/88.

⁵⁷ *In*: MESDES, Gilmar Ferreira. Os Direitos Fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional. Publicado na Revista Jurídica Virtual nº 14. Brasília, vol. 2, n. 13, junho/1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_14/direitos_fund.htm. Acessado em: 20.11.2010.

Embasados em tal argumento, os Advogados da União, assim como os demais Procuradores dos entes políticos, negam o direito, por exemplo, de determinado cidadão a receber certo medicamento pelo Sistema Único de Saúde - SUS, sem o qual aquele não poderá gozar plenamente de sua saúde, sob a alegação de que falta dotação orçamentária para que as necessidades, ainda que básicas, de todos os brasileiros sejam satisfeitas.

Ora, ao negar a aplicabilidade da norma constitucional ao caso concreto, está se negando o próprio Direito. Tal atitude reflete o posicionamento, por muitos defendido, de que as disposições positivadas em nossa Carta Magna, sobretudo as que tratam dos Direitos Fundamentais, independentemente da geração destes, possuem caráter programático, não sendo, por tanto, auto-aplicáveis.

Tal visão, além de anacrônica, vai de encontro ao Princípio da Proibição do Retrocesso Social^{58 59}. Se o Legislador Constituinte fez questão de deixar expressos quais eram os direitos básicos de todos os indivíduos, bem como da coletividade considerada em sua unicidade, sua intenção era a de ver tais direitos efetivados na prática, tanto que disciplinou remédios constitucionais para o caso de violação destes. Ademais, “ninguém pode se valer da sua própria torpeza”, de forma que não é devido ao fato do Estado brasileiro não conseguir, hodiernamente, garantir a todo cidadão uma existência digna que ele está desobrigado a atender aos anseios dos indivíduos.

Não se defende, com isso, uma atuação irresponsável dos Procuradores, em total afronta ao Princípio da Indisponibilidade do Patrimônio Público⁶⁰. Deve-se procurar, como já

⁵⁸ “(...) a partir do momento em que o Estado cumpre (total ou parcialmente) a tarefas constitucionalmente impostas para realizar um direito social, o respeito constitucional deste deixa de consistir (ou deixa e consistir apenas) numa obrigação positiva, para se transformar ou passar também a ser uma obrigação negativa. O Estado, que estava obrigado a atuar para dar satisfação ao direito social, passa a estar obrigado a abster-se de atentar contra a realização dada ao direito social.” (Acórdão nº 39/84, do Tribunal Constitucional da República Portuguesa).

⁵⁹ “(...) as normas constitucionais que reconhecem direitos econômicos, sociais e culturais de caráter positivo têm pelo menos um a função de garantia da satisfação adquirida por esses direitos, implicando uma proibição de retrocesso, visto que, uma vez dada satisfação ao direito, este transforma-se, nessa medida, em um direito negativo ou direito de defesa, isto é, num direito a que o Estado se abstenha de tentar contra ele.” CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. Fundamentos da Constituição. Coimbra: Coimbra Editora, 1991. P. 131.

⁶⁰ “Os bens e interesses públicos não pertencem à Administração nem a seus agentes. Cabe-lhes apenas geri-los, conservá-los e por eles velar em prol da coletividade, esta sim a verdadeira titular dos direitos e interesses públicos.
(...)”

defendido anteriormente, a satisfação do interesse público, utilizando-se da razoabilidade ao se analisar um caso concreto.

Logo, a aplicação, de forma indiscriminada, da teoria da reserva do possível equivale a não ponderar os interesses em confronto, mas apenas adotar uma posição cômoda de ao fazer prevalecer, supostamente, o interesse público, negar por completo os direitos fundamentais dos cidadãos, direitos esses que não se revestem apenas em normas programáticas, mas que se caracterizam pela gradualidade de sua concretização.

No mesmo sentido, o Ministro Celso de Mello, na ADPF45 MC/DF, pronunciando-se sobre o tema da reserva do possível, já esclareceu que:

“Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da "reserva do possível" - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.” (STF: ADPF 45 MC/DF. Julgamento em: 29/04/2004. Publicação: DJ 04/05/2004 PP-00012).

Em suma, se é verdade que o Estado não tem condições orçamentárias de propiciar uma vida digna a todo particular, tal fato não pode servir de justificativa para a negação a direitos fundamentais, sejam estes individuais ou sociais, sob pena de não efetivação da justiça, enquanto finalidade culminante de todo o operador do Direito.

3.3 Possíveis soluções para se garantir uma atuação mais eficiente da Advocacia-Geral da União, enquanto órgão do Estado (*lato sensu*).

Ante o que foi anteriormente exposto, percebe-se a relevância das atividades desempenhadas pela Advocacia-Geral da União. Ora, representar judicialmente o maior dos entes federativos é, com certeza, tarefa de complexidade equivalente às dimensões territoriais

O princípio parte, afinal, da premissa de que todos os cuidados exigidos para os bens e interesses públicos trazem benefícios para a própria coletividade.” (In: FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 19ª Ed. Rev., Ampliada e Atualizada até 31/12/2007. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. P. 28).

do nosso país. Contudo, ainda há muito a se progredir para que se possa chegar, finalmente, a uma atuação ideal da referida instituição.

Uma das possíveis soluções para que as funções desempenhadas pelos agentes responsáveis pela Advocacia Pública em âmbito nacional sejam prestadas de forma satisfatória, tanto sob a óptica econômica, considerando a possibilidade da diminuição dos gastos públicos destinados às condenações judiciais, quanto no tocante ao atendimento aos anseios dos administrados, diz respeito à possibilidade de transação⁶¹ pelo Advogado da União, o qual atuará em nome do ente público.

Em verdade, tal prática já existe. Coube à Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, com redação alterada pela Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009, disciplinar a possibilidade de realização de acordos ou transações, em juízo, para terminar o litígio envolvendo a União, suas autarquias, fundações e empresas públicas, nas causas de valor até R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais).

No mesmo diapasão, o Pretório Excelso já se manifestou acerca da possibilidade de realização de transações pelo poder público, defendendo a atenuação do princípio da indisponibilidade do interesse público, como se percebe pela Ementa abaixo transcrita:

“EMENTA: Poder Público. Transação. Validade. Em regra, os bens e o interesse público são indisponíveis, porque pertencem à coletividade. É, por isso, o Administrador, mero gestor da coisa pública, não tem disponibilidade sobre os interesses confiados à sua guarda e realização. Todavia, há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à últimação deste interesse. Assim, tendo o acórdão recorrido concluído pela não onerosidade do acordo celebrado, decidir de forma diversa implicaria o reexame da matéria fático-probatória, o que é vedado nesta instância recursal (Súm. 279/STF). Recurso extraordinário não conhecido.” (STF: RE 253885/MG - MINAS GERAIS. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Relator(a): Min. ELLEN GRACIE. Julgamento: 04/06/2002. Órgão Julgador: Primeira Turma. Publicação: DJ 21-06-2002 PP-00118 EMENT VOL-02074-04 PP-00796).

Contudo, para que tais acordos aconteçam, a referida norma impõe que eles sejam realizados pelo Advogado-Geral da União, seja diretamente ou por delegação. Em virtude disso, foi editada a Portaria da AGU nº 990, de 16 de julho de 2009, através da qual o

⁶¹ Código Civil: “Art. 840. É lícito aos interessados prevenirem ou terminarem o litígio mediante concessões mútuas.”

Advogado-Geral da União delegou a competência prevista no art. 1^o⁶² da Lei nº 9.469, de 1997, na forma especificada no ato, ao Advogado-Geral da União Substituto, ao Secretário-Geral de Contencioso, ao Procurador-Geral da União e ao Procurador-Geral Federal. No mesmo sentido, podemos citar, ainda, a Portaria nº 1.397, de 16 de setembro de 2010.

Por conseguinte, o Procurador-Geral Federal e o Procurador-Geral da União, através da Portaria nº 915, de 16 de setembro de 2009 e da Ordem de Serviço nº 13, de 09 de outubro de 2009, respectivamente, subdelegaram as competências que lhe foram atribuídas.

Em suma, hodiernamente, há a possibilidade de se transacionar em nome da União Federal, inclusive de forma direta pelos Procuradores Federais que atuam na causa⁶³, desde que a Corregedoria-Geral da Advocacia da União, conforme o art. 4º, da Portaria AGU nº 990, de 16 de julho de 2009, seja cientificada de todos os acordos ou transações realizados.

Todavia, tal prática deve ser melhor efetivada pelos Procuradores. A transação permite que o administrado tenha o seu litígio resolvido sem a demora tão característica, infelizmente, dos processos que tramitam no Poder Judiciário, levando, conseqüentemente, a uma atuação mais célere e eficiente desta referida parcela estatal, responsável pelas funções jurisdicionais em nosso país.

Ademais, não haverá nenhuma ofensa ao Princípio da Indisponibilidade do Patrimônio e do Interesse Públicos, como pode aparentar em um primeiro exame acerca da matéria. As despesas com a continuação de um feito judicial por vezes acarretam uma lesão aos cofres públicos muito maior do que a condenação de cunho patrimonial imposta ao ente público. Em virtude disto, a Fazenda Pública, de acordo com a Portaria nº 49, de 01 de abril de 2004, do Ministério da Fazenda, não executa dívidas de valor consolidado igual ou inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

⁶² “Art. 1º O Advogado-Geral da União, diretamente ou mediante delegação, e os dirigentes máximos das empresas públicas federais poderão autorizar a realização de acordos ou transações, em juízo, para terminar o litígio, nas causas de valor até R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais).

§ 1º Quando a causa envolver valores superiores ao limite fixado neste artigo, o acordo ou a transação, sob pena de nulidade, dependerá de prévia e expressa autorização do Advogado-Geral da União e do Ministro de Estado ou do titular da Secretaria da Presidência da República a cuja área de competência estiver afeto o assunto, ou ainda do Presidente da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, de Tribunal ou Conselho, ou do Procurador-Geral da República, no caso de interesse dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, ou do Ministério Público da União, excluídas as empresas públicas federais não dependentes, que necessitarão apenas de prévia e expressa autorização de seu dirigente máximo.”

⁶³ Conforme o inciso I, do art. 1º, da Portaria AGU Nº 915, de 16 de setembro de 2009.

Tal fato fica patente se pensarmos nos gastos que tem a União Federal para a manutenção conjunta da Advocacia-Geral da União, do Ministério Público da União e do próprio Poder Judiciário. Tais valores, somados a uma possível condenação pecuniária, juntamente com custa e honorário sucumbenciais, geram um dispêndio para o Erário que poderia ser, ao menos, minimizado, se acordos fossem realizados pelos Advogados da União.

Logo, longe de haver qualquer lesão ou ameaça ao Princípio da Indisponibilidade do Patrimônio e do Interesse Público, a realização de transações acaba por o prestigiar, na medida em que tanto a Administração, quanto o particular, terão o litígio solucionado de forma mais eficiente, célere, econômica e satisfatória.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, questiona-se acerca da (des)necessidade de recorrer sempre que o ente político for sucumbente? É comum ouvirmos relatos e críticas acerca da demora na solução definitiva de um processo judicial, dado o elevado número de recursos existentes em nosso sistema normativo.

De fato, por vezes, os instrumentos recursais, aí incluídos também os sucedâneos recursais, tem clara natureza procrastinatória, em total afronta aos Princípios Constitucionais do Devido Processo Legal (art. 5º, LIV, CF/88), da Celeridade (art. 5º, LXXVIII, CF/88) e da Eficiência (art. 37, *caput*, CF/88).

Tendo em vista tal realidade fática, a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, com redação alterada pela Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009, prevê a possibilidade de dispensa, pelo Advogado-Geral da União, da interposição de recursos judiciais nos seguintes termos:

“Art. 1º-A. O Advogado-Geral da União poderá dispensar a inscrição de crédito, autorizar o não ajuizamento de ações e não-interposição de recursos, assim como o requerimento de extinção das ações em curso ou de desistência dos respectivos recursos judiciais, para cobrança de créditos da União e das autarquias e fundações públicas federais, observados os critérios de custos de administração e cobrança.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica à Dívida Ativa da União e aos processos em que a União seja autora, ré, assistente ou oponente cuja representação judicial seja atribuída à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.
(...)

Art. 4º Não havendo Súmula da Advocacia-Geral da União (arts. 4º, inciso XII, e 43, da Lei Complementar nº 73, de 1993), o Advogado-Geral da União poderá dispensar a propositura de ações ou a interposição de recursos judiciais quando a controvérsia jurídica estiver sendo iterativamente decidida pelo Supremo Tribunal Federal ou pelos Tribunais Superiores.”

Contudo, mais uma vez, tal prática carece de uma efetivação por parte dos agentes responsáveis pela atividade de Advocacia Pública em âmbito nacional. É certo que, em determinados casos, a verossimilhança do direito alegado pela parte *ex adversa* é patente. Desta forma, dar continuidade a um processo com o único propósito de ter a satisfação do pleito da parte adversária adiado não é atender ao interesse público.

Deve-se, portanto, ampliar a possibilidade de dispensa da interposição dos instrumentos recursais na demandas judiciais, simplificando a prática de tal procedimento, mediante comunicação, prévia ou posterior, fundamentada e motivada à autoridade superior do Procurador incumbido de atuar no feito, sem necessidade de autorização prévia por parte do Advogado-Geral da União.

Entretanto, mostra-se imperioso ressaltar que, assim como os demais atos administrativos, a não-interposição de recursos deve ser feita em respeito aos Princípios Administrativos inerentes ao nosso sistema jurídico, sobretudo o da Moralidade⁶⁴.

Ademais, o que já foi dito anteriormente no tocante à atenção aos Princípios Constitucionais do Devido Processo Legal (art. 5º, LIV, CF/88), da Celeridade (art. 5º, LXXVIII, CF/88), da Eficiência (art. 37, *caput*, CF/88) e da Indisponibilidade do Patrimônio e do Interesse Público quando da realização de transações pelos entes públicos, também se aplica à dispensa da interposição de recursos judiciais.

Há ainda outra questão relevante a ser tratada. Ora, para que haja uma atuação realmente eficiente por parte dos Advogados da União, é preciso que estes possam atuar com independência e segurança. Neste diapasão, faz-se necessário a ampliação do rol de agentes públicos que gozam das prerrogativas constitucionais da vitaliciedade e da inamovibilidade, típicas dos Magistrados⁶⁵ e membros do Ministério Público⁶⁶.

⁶⁴ “O princípio da moralidade impõe que o administrador público não dispense os preceitos petiços que devem estar presentes em sua conduta. Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto. Acrescentamos que tal forma de conduta deve existir não somente nas relações entre a Administração e os administrados em geral, como também internamente, ou seja, na relação entre a Administração e os agentes públicos que a integram.” (In: FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 19ª Ed. Rev., Ampliada e Atualizada até 31/12/2007. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. P. 18).

⁶⁵ Art. 95, I e II, CF/88.

⁶⁶ Art. 128, § 5º, I, *a e b*, CF/88.

Os Procuradores dos entes políticos, assim como as demais pessoas incumbidas do desempenhar de uma função pública, estão sujeitos às sanções penais, civis e administrativas por atos de improbidade⁶⁷ por si praticados. Diferentemente não poderia ser, dada a relevância das atividades prestadas pelos agentes públicos em prol de toda a sociedade.

Contudo, conferir a todos os Procuradores responsáveis pelas atribuições típicas da Advocacia Pública em nível nacional as garantias constitucionais da inamovibilidade e da vitaliciedade é reconhecer a importância da atividade essencial à Justiça por eles desempenhadas, bem como fomentar a atuação independente destes.

Por fim, outro tema que merece especial enfoque diz respeito às Súmulas da AGU. Inicialmente denominadas “súmulas administrativas”, após os estudos desenvolvidos por um grupo de trabalho designado pelo Advogado-Geral da União em meados de 2004⁶⁸, sendo, ao final, elaborado um relatório com uma proposta de sistematização da legislação e das normas da AGU, foi expedido o Ato em 19 de julho de 2004⁶⁹, o qual alterou a nomenclatura para “enunciados” da Súmula da Advocacia-Geral da União.

As referidas Súmulas, posteriormente denominadas de enunciados, continham orientações acerca das matérias pacificadas nos Tribunais Superiores pátrios, autorizando, após a expedição de Instrução Normativa⁷⁰, a desistência ou a não interposição de recursos judiciais.

Em 02 de julho de 2008, foi publicado o Ato Regimental nº 1, o qual alterou a nomenclatura para “Súmulas da Advocacia-Geral da União”. Ficou, a partir de então, dispensada a expedição de Instrução Normativa que autorize o reconhecimento da procedência do pedido da parte *ex adversa*. Desta forma, os representantes judiciais da União Federal, tanto na Administração Direta, quanto na Indireta⁷¹, têm permissão para não contestar, não recorrer ou desistir dos recursos já interpostos, bem como os órgãos de

⁶⁷ Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, com alterações posteriores.

⁶⁸ Portaria AGU nº 59, de 2004.

⁶⁹ Publicado no Diário Oficial de 26, 27 e 28 de julho de 2004.

⁷⁰ Art. 3º, Decreto nº 2.346, de 10 de outubro de 1997.

⁷¹ Art. 6º, § 2º, do Ato Regimental nº 1, de 2008.

consultoria e assessoramento jurídico⁷² podem declarar procedentes os pleitos, ainda em esfera administrativa, quando em total consonância com as Súmulas da AGU.

Mais uma vez, sugere-se uma melhor aplicação de tais instrumentos, seja a partir de uma revisão constante das Súmulas e Pareceres Normativos da AGU, seja a partir da criação de mecanismos que facilitem a publicização do conteúdo de tais instruções, o que permitira, conseqüentemente, que os Advogados na União espalhados pelo país possam utilizar-se destas de forma mais contundente, ou, ainda, seja facilitando o processo de provocação e de criação das referidas orientações.

Ademais, não restam dúvidas que, caso existisse uma maior preocupação da AGU com o controle prévio da legalidade dos atos emanados da Administração Federal, haveria uma considerável redução do número de demandas judiciais, o que permitiria que os Procuradores dessem um maior enfoque em ações pertinentes à defesa do território e da sociedade nacionais.

Desta forma, comprova-se que defender o ente público não é somente buscar resguardar o Erário. É, sobretudo, atingir o interesse público, enquanto finalidade inerente à atividade estatal, mas, sem com isso, vir a violar os direitos e garantias fundamentais dos particulares. Nas palavras do ínclito doutrinador Gilmar Ferreira Mendes⁷³, *Verbis*:

“Como ressaltado, a visão dos direitos fundamentais enquanto direitos de defesa (Abwehrrecht) revela-se insuficiente para assegurar a pretensão de eficácia que dimana do texto constitucional. Tal como observado por Krebs, não se cuida apenas de ter liberdade em relação ao Estado (Freiheit vom...), mas de desfrutar essa liberdade mediante atuação do Estado (Freiheit durch...).

A moderna dogmática dos direitos fundamentais discute a possibilidade de o Estado vir a ser obrigado a criar os pressupostos fáticos necessários ao exercício efetivo dos direitos constitucionalmente assegurados e sobre a possibilidade de eventual titular do direito dispor de pretensão a prestações por parte do Estado.” (grifos nossos).

Em suma, a Advocacia-Geral da União, enquanto instituição integrante de um Estado Democrático de Direito, merece ser destacada pela relevante atividade que desempenha, vez que a ela compete representar, judicialmente e extrajudicialmente, bem como prestar assessoramento jurídico ao Poder Executivo do maior dos entes federativos.

⁷² Art. 6º, § 1º, do Ato Regimental nº 1, de 2008.

⁷³ *In*: MESDES, Gilmar Ferreira. Os Direitos Fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional. Publicado na Revista Jurídica Virtual nº 14. Brasília, vol. 2, n. 13, junho/1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_14/direitos_fund.htm. Acessado em: 20.11.2010.

Contudo, inobstante os grandes avanços ocorridos ao longo dos mais de 17 anos de existência, ainda há muito o que se progredir para que seja alcançada a atuação ideal da AGU, o que requer uma revisão das principais teses de argumentação jurídica, bem como uma melhor utilização dos instrumentos já criados, além de investimentos em infra-estrutura e na expansão e valorização do quadro de pessoas que a compõem.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, evidencia-se a relevância das atividades típicas da Advocacia Pública, tendo-se em vista a necessidade do resguardo do patrimônio e do interesse públicos. Para tanto, imperioso se mostra a constituição de instituições estatais em todos os entes federativos, incluindo-se neste rol os Municípios, as quais serão dotadas de autonomia funcional, sendo, ainda, propiciado o aparato suficiente para que estas sejam capazes de desempenhar os seus misteres de forma independente e atuante.

Neste contexto, ganha especial relevo a Advocacia-Geral da União, enquanto parcela estatal responsável pela representação judicial e extrajudicial do maior dos entes federados, bem como por prestar assessoramento e consultoria jurídica ao Poder Executivo da União Federal, conforme disciplinado no artigo 131 da Carta Manga vigente.

A referida instituição representou uma significativa evolução na consecução do devido processo legal, dada a incompatibilidade por vezes vivenciada pelo Ministério Público quando do desempenhar de suas funções, sendo o Legislador Constituinte de 1988 o responsável pela sua previsão entre aqueles que desempenham funções essenciais à Justiça.

Ademais, na construção de um efetivo Estado Democrático de Direito, pautado no respeito à lei e no qual todos os cidadãos devem ter a oportunidade de se desenvolver plena e dignamente, de acordo com a sua autodeterminação, imperioso se mostra a atuação da AGU no resguardo das políticas públicas de competência da União Federal.

Contudo, não obstante os grandes avanços que vem sendo implementados nos últimos anos, muito ainda precisa ser aprimorado, tanto a nível estrutural, quanto na forma de atuação.

Instrumentos que possibilitem uma uniformidade no tratamento das matérias jurídicas por todos os órgãos vinculados à Advocacia-Geral da União precisam ser desenvolvidos. Da mesma forma, a representação extrajudicial do maior dos entes federativos precisa ser melhor efetivada, sobretudo no tocante a celebração de contratos por este, bem como por suas autarquias, fundações e empresas públicas.

No mesmo diapasão, a união de todos os órgãos da AGU nos Estados-Membros e no Distrito Federal em uma única sede trará economicidade e celeridade para a instituição, bem como propiciará uma maior intercomunicação entre aqueles.

Todavia, há uma problemática principal a ser enfrentada pela instituição ora analisada, a saber, a necessidade de uma mudança de postura na forma de atuar, a qual propicie que o Erário seja resguardado, sem que, com isso, haja uma lesão aos direitos individuais, sociais e difusos.

Para tanto, os axiomas que, em regra, embasam as teses de argumentação dos patronos públicos, a exemplo da teoria da reserva do possível e do principado administrativista da supremacia do interesse público sobre o particular, precisam ser revistos. Da mesma forma, as Súmulas da AGU, as Orientações Normativas e os mecanismos que possibilitam a não interposição ou desistência de recursos judiciais precisam ser melhor utilizados. Por fim, defende-se que as prerrogativas constitucionais da vitaliciedade e da inamovibilidade sejam estendidas a todos os Advogados da União, de forma que estes possam exercer de forma independente o controle prévio de legalidade dos atos administrativos emanados do supracitado ente federativo.

Conclui-se, desta forma, que é dever da Advocacia-Geral da União, enquanto instituição integrante da estrutura estatal, garantir o *bem comum* a todo cidadão (Art. 3º, IV, CF/88), de forma que haja uma efetiva tutela do interesse e do patrimônio públicos, ao mesmo tempo em que a dignidade da pessoa humana, fundamento basilar do nosso Estado Democrático de Direito (art. 1º, *caput* e III, CF/88), além de todos os direitos e garantias fundamentais a ela inerentes, sejam concretizados.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. Curso de Direito Constitucional. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 15ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. Fundamentos da Constituição. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

DA SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 28ª Ed. Revista e Atualizada (até a Emenda Constitucional n. 53, de 19.12.2006). São Paulo: Malheiros, 2007.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos da Teoria Geral do Estado – 25ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

DE MORAES, Alexandre. Direito Constitucional. 19ª Ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 23ª Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 19ª Ed. Rev., Ampliada e Atualizada até 31/12/2007. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 14ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

VASCONCELOS, Arnaldo. Teoria da Norma Jurídica. 3ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MESDES, Gilmar Ferreira. Os Direitos Fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional. Publicado na Revista Jurídica Virtual nº 14. Brasília, vol. 2, n. 13, junho/1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_14/direitos_fund.htm. Acessado em: 20.11.2010.

VALENTE, Maria Jovita Wolney. Histórico e Evolução da Advocacia-Geral da União. Brasília, 20 de janeiro de 2010. Disponível em: http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/Download/institucional/historico/AGU_BREVE_HISTORICO_E_EVOLUCAO.pdf. Acessado em: 15.10.2010.