
A ADVOCACIA DE ESTADO NO BRASIL E NA ITÁLIA: ESTUDO DE DIREITO COMPARADO

*PUBLIC ADVOCACY IN BRAZIL AND ITALY: A STUDY OF
COMPARATIVE LAW*

Nilo Sérgio Gaião Santos
Procurador Federal na PRF da 1ª Região

SUMÁRIO: Introdução; 1 Breve contexto histórico; 2 Papel da Advocacia de Estado no sistema jurídico e seu posicionamento institucional; 3 Considerações sobre as atribuições da Advocacia de Estado; 4 Conclusão; Referências.

RESUMO: Este artigo tem por escopo analisar origem, características e aspectos práticos dos modelos utilizados pelo Brasil e pela Itália para o exercício da Advocacia de Estado, que é incumbido a instituições públicas encarregadas única e exclusivamente desse fim. Após um estudo de sua evolução histórica, serão apontados diversos pontos comuns, do ponto de vista legal e doutrinário, a ambos os países, explicitando-se, no fim, um distanciamento quanto ao patamar institucional.

PALAVRAS-CHAVE: Advocacia de Estado. Separação entre Poderes. Administração Pública. Funções Essenciais à Justiça. Advocacia-Geral da União. Avvocatura Dello Stato. Direito Comparado.

ABSTRACT: This article has the scope to analyze origin, characteristics and practical aspects of the models used by Brazil and Italy to the assignment of the Public Advocacy, which is trusted to public institutions with this exclusive purpose. After studying its historical evolution, several common points to both countries will be indicated, from the legal and doctrinal point of view, and will be demonstrated in the end an institutional gap between them.

KEYWORDS: Public Advocacy. Separation of Powers. Public Administration. Essential Functions to Justice. Comparative Law.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a Advocacia de Estado e seus órgãos de exercício no Brasil e na Itália, destacando a enorme influência exercida pelo modelo italiano de advocacia binária-exclusiva na criação e estruturação da Advocacia-Geral da União brasileira.

Nesse sentido, inicia-se com uma breve contextualização histórica a respeito do surgimento e desenvolvimento dessa relevantíssima função constitucional em ambos os países, seguida de um estudo do posicionamento institucional e das atribuições exercidas por tais órgãos. Finaliza-se, ainda, com algumas considerações sobre o atual estágio evolutivo das instituições.

1 Breve contexto histórico

Muito já se escreveu sobre a evolução da Advocacia de Estado no Brasil e sobre a criação da Advocacia-Geral da União como órgão específico para exercitar, de modo exclusivo e indelegável, tal dever constitucional. Entende-se, contudo, que as semelhanças e diferenças entre a origem do órgão brasileiro e da *Avvocatura dello Stato* italiana são importantes para fixar um panorama comparativo entre ambos.

Buscando esclarecer esses pontos é que se passa a discorrer, inicialmente, sobre uma rápida apresentação do histórico brasileiro, passando-se, posteriormente, a uma análise mais detalhada da experiência na Itália.

Como ensina a doutrina, o modelo estatal brasileiro sempre delegou ao Ministério Público da União a responsabilidade de exercer a defesa judicial do Estado brasileiro – desde a Constituição Imperial de 1824, que concentrou no mesmo órgão as funções de Advocacia de Estado e de acusação pública¹. Tal situação gerava, por óbvio, uma série de dificuldades que impedia a consecução de tal mister, seja em razão de óbices estruturais, seja em razão de um certo “conflito de interesses” não raro configurado na atuação do *Parquet* federal².

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 retirou tal função do Ministério Público Federal e a concentrou em um órgão recém-criado, ao qual também foi transferida a incumbência de prestar atividade consultiva

1 SESTA, Mário Bernardo. Advocacia de Estado: Posição Institucional. *Revista de informação legislativa*, v. 30, n. 117, p. 187, jan./mar. 1993. Brasília: 1993.

2 “Tendo em vista que o Ministério Público brasileiro desenvolveu-se quase exclusivamente em torno das funções acusatórias e fiscalizadora, herdadas do hoje superado modelo francês, nascido, menos da Revolução de 1789, do que do Império Napoleônico, a mencionada cumulação de atribuições resultava prejudicial à tutela conjugada do interesse público, em detrimento dos interesses estatais, não menos essenciais que os da sociedade, em relação às exigências da ordem jurídica, e, por sua amplitude e expressão, certamente mais sensíveis, em relação às exigências de uma ordem jurídica democrática” (Ibidem, p. 188).

a todos os Poderes da União – função esta que era desempenhada pela Advocacia Consultiva da União³.

Deu-se, assim, o surgimento da Advocacia-Geral da União, no âmbito da estrutura federal, muito embora em alguns estados da Federação a Constituição Estadual já trouxesse norma escrita atribuindo as mesmas funções, no âmbito de cada ente, a procuradorias estaduais. Esse fato levou importante doutrina a defender, inclusive, que a Carta de 1988 apenas positivou uma norma que, materialmente, já existia⁴.

No caso italiano, chegou-se basicamente ao mesmo desenho – mas cerca de 130 anos antes e sem passar pela malsucedida tentativa de concentrar o exercício da Advocacia de Estado no Ministério Público.

Na realidade, pode-se dizer, com base em fundamentada doutrina, que já no Direito Romano se vislumbra o embrião da Advocacia de Estado italiana. De fato, registra CARAMAZZA que a transição da república romana para a estrutura de império teve como uma de suas características o enquadramento do Imperador como um funcionário privado, mas dotado de todas as potestades públicas inerentes ao cargo, e proprietário de um patrimônio denominado “Fiscus”, o qual se destinava ao financiamento do exercício de tais potestades – ao passo que o “Aerarium” era um patrimônio público e plenamente distinto⁵.

A definição do “Fiscus” como patrimônio privado e sua consequente sujeição à justiça ordinária levou naturalmente à criação de específico tipo de funcionário responsável pela defesa judicial, o qual se denominava “advocatus fisci”. Tendo em vista a falta de documentos contemporâneos da época, diverge-se sobre sua efetiva atribuição dentro da estrutura do Império Romano, havendo quem sustente, inclusive, tratar-se de cargo encarregado não só da representação processual, mas também da função jurisdicional em matérias fiscais. Contudo, predomina a visão do “advocatus fisci” como representante processual dos interesses do caixa imperial⁶.

No século XVIII, sob a influência do liberalismo-racionalismo iluminista e levando em conta a novel ideia de separação das funções estatais e sujeição da Administração Pública ao Judiciário, foi criada a

3 ARAÚJO, Luiz Cláudio Martins de. Novos arranjos institucionais: redimensionamento das capacidades constitucionais pelo papel dialógico-democrático da Advocacia-Geral da União. *Revista da AGU*, n. 34, p. 24, out./dez. 2012. Brasília: 2012.

4 SESTA, op. cit., p. 198.

5 CARAMAZZA, Ignazio Francesco. La difesa dello Stato in giudizio e la soluzione italiana. *Rassegna Avvocatura dello Stato*, v. 01/2012, p. 7. Roma: jun./2012. Disponível em: <<http://www.avvocaturastato.it/node/578>>. Acesso em: 10 set. 2015.

6 LAMBRINI, Paola. In tema di “advocatus fisci” nell’ordinamento romano. p.1. Disponível em: <https://www.academia.edu/2495547/In_tema_di_advocatus_fisci_nellordinamento_romano>. Acesso em: 10 set. 2015.

Avvocatura Regia do Granducado da Toscana, também encarregada da representação fiscal-fazendária do governo⁷.

Com a unificação italiana, optou-se por esse modelo toscano entre aqueles existentes nas cidades-estado, o que levou à criação, em 1876, da Regia Avvocatura Erariale – cujo sugestivo nome já evidencia a preocupação precipuamente patrimonial do referido órgão.

Leciona CARAMAZZA, ainda, que a utilização desse modelo e dessa denominação guardam relação direta com o contexto político existente e com o objetivo principal que levou à criação da Avvocatura Erariale. À época, vivia-se o ápice do Estado Liberal-Burguês, o qual era marcado pela supremacia do Legislativo, pela visão positivista da função judicial (sempre vista com desconfiança) e pela noção do Executivo como mero concretizador dos atos e escolhas legislativos⁸.

Como consequência de tal desenho, vigorava a máxima da insindicabilidade dos atos administrativos. Por outro lado, a escolha italiana fora, com a unificação, extinguir o contencioso administrativo e devolver ao juiz ordinário a jurisdição sobre tal matéria – mas impondo, como relevante limite, a proibição de anular atos administrativos.

Ocorre que tal limite não foi suficiente, sob o ponto de vista dos interesses liberais da classe dominante, para conter o Judiciário, já que, apesar da positivada vedação à anulação dos atos administrativos, a jurisprudência havia progredido no sentido de admitir a possibilidade de ressarcimento de danos provocados pela Administração.

Foi nesse contexto de necessidade de contenção do judiciário, portanto, que a Avvocatura Erariale foi criada; sua denominação, inclusive, reforçava a insindicabilidade dos atos administrativos, transmitindo a ideia de que a Administração Pública só estaria sujeita ao controle judicial em atuações desprovidas do poder de império – isto é, para aspectos patrimoniais. Sua criação, em suma, foi uma tentativa de fixar no Estado um “contraponto” conservador – muito embora sua origem na Toscana tenha sido manifestação de um ideal liberal-progressista⁹.

Tendência completamente diversa se percebeu nas décadas de 20 e 30 do século XX. Com o advento do Estado Social e a natural predominância do Poder Executivo, que passa a exercer novas funções sociais sobretudo quanto à prestação de serviços públicos, não apenas se alargou a atribuição da Advocacia de Estado como também se alterou sua denominação para Avvocatura dello Stato. De fato, a partir de tal momento e considerando

7 CARAMAZZA, op. cit., p. 8.

8 Ibidem, p. 12-14.

9 “Se verificava, assim, uma daquelas ironias do destino: um Instituto criado cem anos antes em um estado pré-unificação da vanguarda liberal vinha implantado na Itália unida como contrapeso conservador” (Ibidem, p. 13).

a superação da ideia de insindicabilidade dos atos administrativos, a *Avvocatura italiana* passa a defender o Estado em todas suas novas áreas de atuação – seja na jurisdição civil, seja na jurisdição administrativa.

Nesse contexto, o Decreto Régio nº 1611/1933 consolidou essa evolução ao prever e alargar ainda mais as funções e abrangência do órgão, confirmando seu papel contencioso e consultivo, ainda que o atual desenho estrutural da *Avvocatura* só viesse a ser delineado com a Lei 103/1979¹⁰.

Se de um lado a história da AGU pode parecer curta demais se comparada à maturação por que passou a *Avvocatura dello Stato*, de outro percebe-se, à toda evidência, uma origem comum a ambas e que reflete sua importância.

No caso italiano, vê-se claramente que a *Avvocatura* teve seu surgimento e evolução diretamente relacionados aos diversos modelos de Estado por que transitou a Itália, o que levou CARAMAZZA a caracterizar o órgão como um “observador privilegiado” das transições sociais¹¹. No Brasil, de igual forma, a criação da AGU como órgão exclusivo para defesa do Estado decorre justamente da ampliação, pela Constituição Federal de 1988, do rol de direitos fundamentais e serviços públicos a serem prestados, partindo da mesma ideia de que se o Estado precisa estar presente em número maior de situações, melhor e mais bem estruturada deve ser sua representação jurídica.

2 PAPEL DA ADVOCACIA DE ESTADO NO SISTEMA JURÍDICO E SEU POSICIONAMENTO INSTITUCIONAL

Antes de analisar seu papel prático e institucional, importa fixar o que realmente se entende por Advocacia de Estado. Cuida-se, como o nome sugere e com base em clássico ensinamento, do “patrocínio judicial e aconselhamento jurídico do interesse público” – visto esse interesse público como aquele manifestado através do interesse do Estado (ou “interesse administrado”)¹². Pode-se dizer, portanto, que a diferença para a Advocacia privada é basicamente quanto ao “cliente” representado.

10 CARDUCCI, Michele et MACRI, Michele. A Advocacia de Estado na Itália. In: PEDRA, Adriano Sant’Ana (coord.). *Advocacia Pública de Estado – estudos comparativos nas democracias euro-americanas*. Curitiba: Juruá, 2014. p. 166-167.

11 “Quando a defesa do Estado em juízo vem confiada, como acontece em nosso ordenamento, a um órgão técnico inserido na Administração, mas distinto de cada ramo da Administração, tal órgão se torna um ‘observador privilegiado’ das alternâncias do ponto de equilíbrio entre o princípio da liberdade e o princípio da autoridade. Ponto de equilíbrio este que evolui no tempo, em sintonia com as grandes crises de transformação da sociedade, do Estado e do direito” (CARAMAZZA, op. cit., p. 11).

12 SESTA, op. cit., p. 191.193.

Tal característica gera, na prática, diversas complicações, já tendo inclusive sido sustentado que Advogado do Estado exerce uma função que poderia ser vista como “paradoxal”, visto que a defesa do interesse do Estado é indisponível, mas ao mesmo tempo há a permanente exigência de observância aos princípios de justiça, o que imporia, segundo GUIMARÃES, uma obrigação de “parcialidade imparcial”¹³.

No modelo binário e exclusivo adotado pelo Brasil e pela Itália, a Advocacia de Estado exerce funções contenciosa e consultiva de todos os órgãos e Poderes¹⁴. A opção por esse modelo partiu da constatação de que concentrar toda a representação jurídica do Estado no mesmo órgão traz inúmeras vantagens em relação à outra alternativa – que seria a da representação parcelada entre mais de um órgão ou entre agentes privados. Costuma-se indicar, principalmente, a economicidade na manutenção de um corpo permanente de advogados públicos, a maior uniformidade da atuação e a alta especialização decorrente do provimento diferenciado desses agentes¹⁵.

Tais benefícios levaram à opção concretizada na Constituição Brasileira de 1988, que criou a Advocacia-Geral da União como único órgão exercente da Advocacia de Estado e a posicionou junto com a Defensoria Pública e com o Ministério Público sob a rubrica de “Funções Essenciais à Justiça” – ou seja, em um capítulo distinto daqueles reservados aos Poderes do Estado.

Essa nova rubrica prevista na Carta de 1988 representaria, segundo a doutrina, a ascensão do valor “justiça”¹⁶ como base e instrumento voltado à realização de todos os direitos e deveres previstos constitucionalmente. Nesse contexto, as Funções Essenciais constituiriam, em conjunto, um sistema legal desenhado justamente para “fazer justiça”, e com esse intuito se lhes conferiu estrutura e prerrogativas para viabilizar uma atuação independente, inclusive com seu posicionamento fora da estrutura dos Poderes de Estado¹⁷.

Ainda segundo a lição de MOREIRA NETO, as três funções essenciais (ou “procuraturas constitucionais”) seriam manifestações da

13 GUIMARÃES, Guilherme Francisco Alfredo Cintra. Advocacia de Estado, Administração Pública e Democracia: a função da consultoria jurídica na formulação e execução de políticas públicas. *Revista da AGU*, n. 30, p. 9, out./dez. 2011. Brasília: 2011.

14 Na realidade, no caso brasileiro, a prestação consultiva se restringe ao Poder Executivo, como se falará abaixo.

15 CARAMAZZA, op. cit., p. 9.

16 “Justiça como valor, incluído já no preâmbulo da Constituição entre os valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, e que consiste na vontade constante e perpétua de dar a cada um o que é seu” (ALMEIDA, Lillian Barros de Oliveira. A atividade consultiva da Advocacia-Geral da União na promoção dos direitos fundamentais. *Revista da AGU*, n. 32, p. 35, abr./jun. 2012. Brasília: 2012).

17 O renomado autor define as funções essenciais como “conjunto de atividades políticas preventivas e postulatorias através das quais interesses juridicamente reconhecidos são identificados, acautelados, promovidos e defendidos por órgãos tecnicamente habilitados” (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. As funções essenciais à Justiça e as Procuraturas Constitucionais. *Revista de informação legislativa*, v. 29, n. 116, p. 79-87, out./dez. 1992. Brasília: 1992).

Advocacia Pública, dotadas de plena isonomia e sem hierarquização entre si, distinguindo somente em relação ao tipo de interesse público tutelado¹⁸.

Nesse sentido, levando em conta o modelo desenhado no Brasil, pode-se dizer que a AGU é órgão de estatura constitucional, não pertencente a quaisquer dos Poderes (até mesmo por ser papel da AGU a representação de todos estes), com vínculo meramente administrativo em relação ao Poder Executivo. Seus membros, individualmente, podem ser considerados “agentes políticos”¹⁹ ou “agentes públicos de existência necessária”²⁰, responsáveis pela indelegável função de defesa judicial do interesse público e tendo investidura por concurso de provas e títulos.

A posição constitucional diferenciada da AGU, vista não apenas como defensora dos interesses imediatos e patrimoniais do Estado, mas também como curadora do interesse público primário e do princípio da legalidade, vem se consolidando cada vez mais com a criação de aparatos institucionais que potencializam a atuação do órgão.

A Lei Complementar nº 73/1993, por exemplo, prevê expressamente a possibilidade de edição de Parecer vinculante por parte do Advogado-Geral da União, por meio do qual, grosso modo, é emitido um entendimento que deve ser obrigatoriamente observado por parte de todos os órgãos da Administração Pública Federal.

Outro exemplo que reforça o importante papel institucional da AGU deu-se com a criação da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, no âmbito da própria AGU, para a resolução administrativa e pré-judicial de conflito entre entidades da União. Como se vê, ambas as medidas conferem à AGU importantíssimo papel dentro do processo dialógico-institucional – o que, por consequência, induz maior controle, transparência e legitimidade à atuação administrativa²¹.

O modelo italiano, até por ter servido de base para a Advocacia de Estado brasileira, apresenta inúmeras semelhanças. Da mesma forma, a *Avvocatura dello Stato* é tida como órgão legal detentor única e exclusivamente da representação judicial e assessoramento jurídico do Estado, com dependência meramente formal-administrativa ao Governo, a qual se explicaria como hierarquia externa e orgânica, mas garantida a autonomia e a independência funcional do órgão²².

18 MOREIRA NETO, op. cit., p. 92.

19 Ibidem, p.96.

20 SESTA, op. cit., p. 190.

21 ARAÚJO, op. cit., p. 27-28.

22 CORTESE, Fulvio. A assistência e a defesa jurídicas como funções administrativas: a Advocacia de Estado na Itália. In: PEDRA, Adriano Sant’Ana (coord.). *Advocacia Pública de Estado – estudos comparativos nas democracias euro-americanas*. Curitiba: Juruá, 2014. p. 142-144.

Quanto à abrangência da sua atuação jurídica, firmou-se a interpretação de que a *Avvocatura* pode responder por todos os órgãos de todos os Poderes²³, o que também demonstra o seu posicionamento diferenciado e fora de sua estrutura. No entanto, e aqui reside uma vantagem do modelo brasileiro, a *Avvocatura dello Stato* não tem previsão expressa na Constituição italiana de 1948, o que poderia ensejar alguma dúvida acerca do real posicionamento do órgão na estrutura do Estado.

Por outro lado, é certo que essa ausência de uma norma constitucional em nada diminuiu a atuação e relevância da *Avvocatura* – o que contou com importante contribuição doutrinária. Isto porque o próprio contexto político italiano, recém-saído de uma experiência fascista baseada na centralização do Poder Executivo estatal, explica a falta de compreensão que envolveu, naquele momento, o real papel da *Avvocatura dello Stato*, visto que tal órgão fora utilizado pelo governo com fins meramente patrimoniais-arrecadatórios e como mero avalista e defensor dos ilegais atos praticados pelo Estado²⁴. Em suma, o órgão era visto, naquele momento, como mais uma peça na burocracia estatal.

Com a consolidação da democracia italiana, a própria instituição tratou de ocupar cada vez mais espaços dentro da estrutura de poder, além de ter sido ampliado, ao longo da segunda metade do século XX, o rol de funções e de entidades cuja representação jurídica incumbia à *Avvocatura*. Tal fato provocou, aos poucos, o distanciamento do órgão em relação ao Poder Executivo, havendo interessante metáfora que compara essa tendência com o lento e constante afastar entre duas placas tectônicas²⁵.

Essa “mutação institucional” ocorrida à margem da Constituição escrita consolidou-se, principalmente, com a edição da Lei 103/79, a qual culminou na reestruturação da *Avvocatura dello Stato* e na ampliação de seu escope de atuação. Por tais motivos e também levando em conta a semelhança com as características organizatórias e funcionais de outras entidades previstas expressamente na Carta italiana, a exemplo da Corte de Contas e do Conselho do Estado, pode-se dizer que a *Avvocatura* também está alçada ao patamar de “órgão auxiliar do Estado”, inclusive como consequência da Constituição material do país²⁶.

Portanto, a *Avvocatura* exerce, na Itália, função semelhante à exercida pela AGU, no Brasil, tendo passado, desde a sua criação, da “mera

23 CORTESE, op. cit., p. 147.

24 PALMA, Giuseppe. Prospettive sul ruolo dell'avvocatura pubblica nell'articolazione costituzionale della repubblica. *Rassegna Avvocatura dello Stato*, v. 01, 2013, p. 61. Roma: jun./2013. Disponível em: <<http://www.avvocaturastato.it/node/578>>. Acesso em: 10 set 2015.

25 *Ibidem*, p. 63.

26 PALMA, op. cit., p. 67; CORTESE, op. cit., p. 145.

defesa dos interesses egoístas do aparato da Administração burocrática, para assumir a nobre posição de garantidora da legalidade constitucional e da dinâmica funcional da ordem republicana”²⁷.

Para o exercício desse mister, reconhece-se, como dito, que a vinculação à Administração é meramente formal-administrativa e que o órgão conta com uma autonomia específica – chegando-se a comparar com a autonomia da magistratura²⁸. De fato, há quem sustente que a “dependência hierárquica” (leia-se, orgânica) da *Avvocatura dello Stato* em relação ao Primeiro-Ministro italiano possui a mesma natureza que a vinculação dos magistrados ao Ministro da Justiça²⁹.

De outra feita, boa parte das prerrogativas que confeririam ao órgão a referida autonomia são, na verdade, concentradas na pessoa do Advogado-Geral, que é considerado o único e real detentor das atribuições de representação jurídica do Estado. Essa concentração, que remonta à consolidação legislativa de 1933 (até hoje em vigor), também pode ser facilmente explicada pelo contexto político e pelo fascismo vigente à época, sempre marcado por centralização do poder³⁰.

3 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS ATRIBUIÇÕES DA ADVOCACIA DE ESTADO

Tanto a AGU quanto a *Avvocatura dello Stato* cumprem, como já afirmado, papel binário e exclusivo, sendo responsáveis únicos pelas atuações contenciosa e consultiva do Estado. Pela relevância de tais funções, alguns de seus aspectos merecem ser destacados.

A atuação contenciosa da Advocacia de Estado consiste, grosso modo, na representação judicial das entidades públicas, seja perante o Judiciário nacional, seja perante Tribunais e órgãos internacionais. A ampla abrangência de tal função nos modelos brasileiro e italiano reflete a evolução do papel da Advocacia de Estado em ambos os países.

27 PALMA, op. cit., p. 65.

28 CORTESE, op. cit., p. 144.

29 VIOLANTE, Luciano. Il ruolo dell'Avvocatura dello Stato fra legittimazione dell'autorità e difesa della parte amministrativa. *Rassegna Avvocatura dello Stato*, v. 01, 2015. p. 7. Roma: jun. 2015. Disponível em: <<http://www.avvocaturastato.it/node/578>>. Acesso em: 10 set. 2015.

30 “O Advogado-Geral é substancialmente o dominus de todas as funções, exercitando poderes específicos de avocação e revestindo o papel de uma espécie de ministro-sombra do contencioso da Administração Pública. A relação rigidamente hierárquica que liga os procuradores e o Advogado-Geral refletem diretamente os caracteres fundamentais do arranjo que a Administração Pública tinha dado ao regime fascista. [...] Ele é, no atual sistema, o real e único titular das funções consultivas e contenciosas, que exercita através da emanação de diretivas, circulares restritivas de poderes dos procuradores, avocação, substituição de procuradores em casos específicos por outros de sua confiança. Trata-se, evidentemente, de poderes exercidos legitimamente porque conferidos pela lei de 1933, mas não por isso insuscetíveis de discussão” (Ibidem, p. 6-7).

De fato, se em sua origem o escopo dessa representação era exclusivamente patrimonialista (visto que restrito à arrecadação fazendária), atualmente se vê que os órgãos da Advocacia Pública atuam em matérias das mais relevantes – inclusive, no que tange à tutela dos direitos fundamentais –, conferindo a mais ampla proteção ao interesse público primário. Na realidade, é razoável afirmar que a expansão da Advocacia de Estado e de suas atribuições acompanhou (e foi de certa forma provocada) pela atual tendência de ativismo judicial: de fato, sendo responsabilidade do órgão justamente a defesa do Estado e das políticas públicas, é natural que sua atuação seja cada vez mais exigida a partir do momento em que mais demandas sejam submetidas ao Judiciário.

A expansão não se limita, contudo, a essa vertente, observando-se diversos temas nos quais a Advocacia de Estado passou a ser convocada a atuar. O controle abstrato e concentrado de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal é hipótese que simboliza perfeitamente essa tendência, porquanto a Constituição Federal de 1988 expressamente atribui à AGU o papel de “curador da constitucionalidade” do ato impugnado³¹. A doutrina e jurisprudência, contudo, têm evoluído para atenuar a aparente obrigatoriedade de apresentação de defesa, sobretudo em casos que envolvam, por exemplo, ato que implique usurpação de competências da própria União ou lhe cause prejuízos, que representem contrariedade à jurisprudência do STF, ou que tenham sido combatidos em ação direta firmada pela própria da AGU enquanto representante judicial do Presidente da República³².

Aliás, tal papel reforça tudo que fora dito a respeito do posicionamento institucional da Advocacia de Estado no Brasil. Com efeito, enquanto “curador da constitucionalidade”, a AGU atua como legitimada “originária” (e não representando determinado órgão) e na defesa de ato de qualquer um dos três Poderes, o que comprova sua autonomia em relação aos mesmos.

Questão semelhante se coloca também para a *Avvocatura dello Stato*, já que o referido órgão tem sua participação em litígios constitucionais determinada pelo art. 20 da Lei 87/1953, sem que tivesse sido esclarecido, exatamente, qual o papel da Advocacia no processo³³.

31 Tal norma vem expressa no art. 103, §3º, que traz disposições acerca da Ação Direta de Inconstitucionalidade e da Ação Declaratória de Constitucionalidade.

32 Referida discussão pelo Plenário do STF foi travada na Questão de Ordem na ADI 3916 (14/05/2010).

33 “De fato, essa disposição generalizou a presença da Advocacia de Estado para representar o Governo nas questões de constitucionalidade. Mas essa presença colocou a exigência de esclarecer qual é a função e, principalmente, a autonomia da Advocacia no contencioso constitucional: uma autonomia compreendida como gestão técnica independente da lide em relação aos parâmetros constitucionais do próprio contencioso. Qual será o interesse geral a ser representado em juízo? Tratar-se-á do interesse do Estado ou da legalidade constitucional, preordenada à reintegração do equilíbrio constitucional comprometido?” (CARDUCCI et MACRI, *op. cit.*, p. 175).

A peculiaridade da atuação do advogado público leva ao consequente reconhecimento de que é necessário um tratamento diferenciado para viabilizar a melhor defesa técnica possível. Embora processualmente se pudesse argumentar que não há diferenças para a atuação de advogados privados, não há como negar que, substancialmente, o direito defendido em juízo (isto é, o interesse público concretizado pela atuação estatal) detém certa preponderância³⁴.

No modelo italiano, há uma série de normas nesse sentido, concebidas, precipuamente, para superar dificuldades logísticas e estruturais da *Avvocatura dello Stato*. Para solucionar o problema do alargamento das funções do órgão na primeira metade do século XX, o Decreto Régio 1611/1933 criou o chamado “foro erarial”, através de dispositivo que atribuiu, para causas envolvendo o Estado, competência funcional e inderrogável do juízo onde houvesse sede da *Avvocatura*. O mesmo decreto previu, ainda, a obrigatoriedade de que todas as comunicações de ato processual fossem realizadas de forma pessoal na sede do órgão³⁵.

Registra a doutrina, ainda, que a norma que inaugurou o “foro erarial” teve sua inconstitucionalidade questionada – sem sucesso – perante a Corte Constitucional italiana, tendo o Tribunal assentado o entendimento, reiterado em outras oportunidades, de que a situação diferenciada da Administração Pública exige, da mesma forma, tratamento igualmente peculiar, de modo que não há violação ao princípio da isonomia³⁶.

Discussão semelhante já se colocou diversas vezes no Brasil, sempre com a mesma linha de raciocínio do Judiciário italiano. A ideia básica é a de que a existência de prerrogativas conferidas à Advocacia de Estado não viola, por si só, a isonomia, já que decorrem justamente da sensibilidade do interesse defendido em juízo, de modo que deve ser analisado, caso a caso, se a vantagem processual se afigura tolerável ou não, sempre à luz dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade³⁷. Inclusive, tal tratamento também tem sustentação no princípio da “supremacia do

34 “Quanto à atividade defensiva do Instituto (e dos advogados individualmente incumbidos da função contenciosa), essa é processualmente idêntica àquela dos profissionais liberais, mas que, em razão da natureza dos sujeitos tutelados e da multiplicidade das jurisdições onde a função se desenvolve, a natureza de órgão público e sua independência técnica – enquanto a funcional confere-se aos advogados – alça a *Avvocatura dello Stato* a nível de função (não jurisdicional) mas judicial” (CARAMAZZA, op. cit., p. 26).

35 CARDUCCI et MACRI, op. cit., p. 171.

36 CORTESE, op. cit., p. 156

37 Como sintetiza perfeitamente Leonardo Carneiro da Cunha em sua clássica obra, “a razoabilidade finca a aplicação do princípio da isonomia. As diferenças previstas em lei devem, portanto, decorrer de razões justificáveis, devendo, enfim, ter supedâneo na razoabilidade” (*A Fazenda Pública em Juízo*. São Paulo: Dialética, 2012. p. 29).

interesse público”, que é visto como um dos pilares de qualquer aplicação de Direito Público³⁸.

No Brasil, uma das prerrogativas mais marcantes é a concessão de prazos especiais para manifestações da Fazenda Pública, o que a praxe consagrou como “benefício de prazo”. O art. 188 do Código de Processo Civil, por exemplo, que prevê prazo em quádruplo para contestar e em dobro para a recorrer, teve sua compatibilidade com a Constituição Federal questionada perante o Supremo Tribunal Federal, assentando-se o entendimento pela validade da norma, com base no argumento já esposado no sentido da peculiaridade do interesse defendido pela Advocacia de Estado³⁹.

Por outro lado, a interpretação dada ao referido artigo é literal e restritiva ao argumento de se tratar de norma discriminatória (ainda que válida, frise-se), de forma que, nas hipóteses não mencionadas no dispositivo ou naquelas em que o procedimento seja regido por leis específicas, a posição é pela não aplicação do art. 188 do CPC⁴⁰.

O Novo Código de Processo Civil brasileiro, convergente com tal posicionamento, manteve a previsão expressa de uma norma geral do “benefício de prazo”, desta vez aplicando apenas prazo em dobro para todas as manifestações da Fazenda Pública e positivando a questão da inaplicabilidade a situações regidas por regra específica. No mesmo sentido, também trouxe importante e explícita disposição exigindo intimação pessoal do Advogado Público para todos os atos processuais⁴¹, a exemplo da supracitada norma italiana.

Outros dois aspectos da atuação contenciosa demonstram a grande aproximação dos modelos italiano e brasileiro. O primeiro é o entendimento, já consolidado, de que a atuação judicial do Advogado do Estado exercida através de um mandato “ex lege”, pelo que se dispensa a apresentação de procuração. Enquanto no Brasil chegou-se a tal conclusão por interpretação sistemática⁴², o ordenamento italiano traz norma específica⁴³. O segundo é o poder requisitório detido individualmente pelo Advogado do Estado em face das entidades públicas, para que possa exercer sua função de defesa

38 Op. cit., p.30.

39 Conforme trecho extraído da ementa do Recurso Extraordinário nº 181.138/SP, julgado em 06.09.1994, “o benefício do prazo recursal em dobro outorgado as pessoas estatais, por traduzir prerrogativa processual ditada pela necessidade objetiva de preservar o próprio interesse público, não ofende o postulado constitucional da igualdade entre as partes.”

40 CUNHA, op. cit., p. 41 e seguintes.

41 Ambas as normas vêm expressas no art. 183 do Novo CPC. Vale esclarecer, por outro lado, que a Lei Orgânica da AGU (LC 73/1993) já prevê referida prerrogativa no art. 38.

42 Cf. Súmula 644 do Supremo Tribunal Federal.

43 Conforme o art. 1º do Decreto Régio 1611/1933.

judicial, estando positivado tanto na Itália (art. 14 do Decreto Régio 1611/1933) quanto no Brasil (art. 4º da Lei 9.028/1995).

Um distanciamento, contudo, deu-se justamente em relação ao controverso “foro erarial” italiano. Muito embora o Código de Processo Civil brasileiro tenha previsto competência funcional na capital dos estados para ações envolvendo a União⁴⁴, a Carta de 1988 praticamente tirou a efetividade dessa regra ao positivar a denominada “competência delegada”, que conferiu aos autores a faculdade de ajuizar ação inclusive na Justiça Estadual de seu próprio domicílio caso não haja Vara Federal na localidade. Optou o Constituinte, portanto, por privilegiar o acesso à Justiça dos cidadãos, em detrimento da representação contenciosa do Estado – ou seja, uma decisão no sentido diverso da solução italiana.

Para fechar o ponto, é interessante destacar que a importância contenciosa da Advocacia de Estado não se limita, absolutamente, a uma efetiva atuação processual, o que se explica a partir de duas constatações fáticas. Em primeiro lugar, sabe-se que o sistema judiciário, em todos os países do mundo, precisa ser reformulado para garantir a plena concretização do direito fundamental do acesso à Justiça, já que as condições e estruturas atuais são insuficientes para a crescente demanda pelos cidadãos. Em segundo lugar, o próprio Estado-Administração é, notoriamente, o maior litigante. A título de informação, relevante pesquisa apontou que 45,25% das ações em trâmite no Brasil envolvem a União Federal – sendo o INSS o maior litigante nacional, com 22,33%⁴⁵. Qualquer tentativa de atenuar a crise, portanto, passa necessariamente pela AGU, sendo certo que, ao lado dos relevantes mecanismos alternativos de controvérsia já existentes, é possível destacar a consolidada faculdade que seus Membros têm para deixar de apresentar defesa, não apresentar recurso ou firmar acordos naquelas hipóteses de reiterada jurisprudência dos Tribunais sobre a matéria.

Não menos importante é a função consultiva, que se caracteriza pelo assessoramento jurídico⁴⁶ dos órgãos do Estado, sendo vista, pela doutrina clássica, como uma forma de “controle de legalidade” do (embrião) do ato administrativo. Não se pode negar, com efeito, que pareceres emitidos por membros da Advocacia de Estado, por mais que não ostentem, no mais das vezes, caráter vinculante, tornam mais improvável a edição de atos

44 Conforme art. 99, I.

45 CHAPARRO, Fernando Meneguetti. Análise das pesquisas da FGV e UFRGS sobre o panorama processual brasileiro e a necessária intervenção da Advocacia Pública. *Revista da AGU*, n. 39, p. 139, jan./mar. 2014. Brasília: 2014.

46 A doutrina costuma distinguir as atividades de “assessoramento” e “consultoria”. Enquanto o primeiro consistiria na atividade de mera orientação da instância administrativa, o segundo se manifestaria através de um ato próprio, de plena responsabilidade do Advogado Público e dotado de uma certa “vinculação” argumentativa em face do administrador (ALMEIDA, op. cit., p. 37).

administrativos ilegais, já que, caso o Administrador opte por manter a concretização do ato em detrimento de uma manifestação contrária da consultoria jurídica, deverá ao menos fundamentar a razão de fazê-lo⁴⁷.

Há, todavia, outra vertente apontada por moderna doutrina, a qual rechaça essa visão principalmente legalista, sobretudo considerando que, ao contrário da atividade contenciosa, a consultoria jurídica é marcada por um contato direto entre o Advogado Público e o Administrador, conferindo à Advocacia de Estado uma relevante capacidade de orientar a atuação administrativa. Por esse prisma, ao invés de “controle” fala-se em “tradução”, sendo papel do Consultor, antes de emitir interpretação pessoal, unilateral e definitiva que irá muitas vezes inviabilizar o ato, buscar envolver-se desde o início no processo de formulação do ato ou da política pública, aconselhando o Administrador a respeito das diversas interpretações judiciais que possam vir a ser dadas e atuando como verdadeira “ponte” entre o Direito e a Política⁴⁸.

Na realidade, fato é que na estrutura da Advocacia Pública Federal brasileira a atividade consultiva desdobra-se em uma série de atribuições⁴⁹ – as quais guardam, por óbvio, o mesmo cunho de função preventiva⁵⁰ – e em cada uma delas predomina ora um cunho mais legalista (como é o caso do parecer obrigatório e vinculante previsto no art. 38 da Lei de Licitações e Contratos), ora um forte cunho político (a hipótese mais notável parece ser o assessoramento prestado pelas Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios para a elaboração de atos normativos, o que vem previsto nos arts. 36 e 37 do Decreto 4.176/2002).

De toda forma, parece não haver dúvidas de que a atividade consultiva tem importante papel no respeito aos direitos fundamentais⁵¹ e na redução da litigiosidade⁵², seja por orientar a atividade administrativa para o rumo da legalidade, seja por auxiliar na produção de atos e políticas públicas de melhor qualidade técnica. Também na doutrina italiana se registram lições com essa mesma abordagem, no sentido de que, além de uma verificação legal-formal, tal atividade engloba uma “coordenação operativa entre órgãos e propulsão da atividade de decisão, ensejando sua valorização”, o

47 MOREIRA NETO, op. cit., p. 89.

48 GUIMARÃES, op. cit., p. 11-12.

49 Em excelente sistematização, ALMEIDA aponta seis tarefas principais: fixação da interpretação da legislação; controle interno da legalidade dos atos administrativos; assessoramento jurídico na elaboração de atos normativos; exame de editais de licitação, contratos e instrumentos congêneres; envio de subsídios aos órgãos jurídicos do contencioso da AGU; realização de Termos de Ajustamento de Conduta e de Conciliações (op. cit., p. 37-46).

50 MOREIRA NETO, op. cit., p. 88.

51 ALMEIDA, op. cit., p. 09.

52 CARAMAZZA, op. cit., p. 27.

que consolida uma estrutura mais pluralística e democrática destinada a preservar a imparcialidade da atuação pública⁵³.

Uma peculiaridade do sistema italiano é o fato de o Conselho do Estado (órgão máximo da Justiça Administrativa) também exercer atividade consultiva. Contudo, há marcantes diferenças para a atuação da *Avvocatura dello Stato*. De plano, é certo que o Conselho de Estado, enquanto órgão jurisdicional, só atua quando provocado, ao passo que a *Avvocatura*, em certos casos, pode agir de forma oficiosa.

Por outro lado, o conteúdo da consulta também é bastante distinto, o que vem explicado inclusive por razões históricas. De fato, o Conselho de Estado tinha como papel original aconselhar de forma jurídico-administrativa o Monarca italiano, de forma que até hoje presta uma consultoria marcada por “auxílio de mérito”, mais ligada a “atos de alta administração” e de caráter bem mais formal e solene⁵⁴. A *Avvocatura dello Stato*, por outro lado, sempre possuiu função eminentemente legal, exercendo um “conselho de legitimidade” do ato administrativo⁵⁵, atuando de maneira muito mais geral e difundida, especialmente em matérias tradicionalmente afeitas a sua competência contenciosa.

O órgão italiano exerce atividade consultiva em basicamente dois grupos de hipóteses previstos no art. 13 do Decreto Régio 1611/1933. O primeiro, mais amplo, é chamado de “atividade consultiva geral”, já que envolve amplo espectro de atribuições, tais como o exame de projetos de atos normativos e a elaboração de minutas de contratos. O segundo grupo refere-se a “controvérsias atuais”, a respeito das quais a *Avvocatura* auxilia na preparação de ações, prevenção de litígios ou resolução de demandas através de mecanismos alternativos de solução de controvérsia⁵⁶.

Em ambos os casos, o posicionamento pacífico é que o parecer do Advogado Público não é vinculante, apesar de criar para a Administração o dever de fundamentar caso opte por não o acolher. Por outro lado, muito embora o supracitado dispositivo dê a entender que a atuação da *Avvocatura* sempre dependa de requerimento por parte da entidade pública interessada (ou seja, sugerindo sempre natureza “facultativa”), consagrou-se o entendimento de que para consultas envolvendo “controvérsias atuais” podem ser avocadas de ofício por parte da *Avvocatura dello Stato*⁵⁷.

53 SACCHETTO, Plinio. *Imparzialità ed efficienza nell'attività consultiva. Rassegna Avvocatura dello Stato*, v. 01/2015, p. 43-44. Roma: jun./2015. Disponível em: <<http://www.avvocaturastato.it/node/578>>. Acesso em 10.09.2015.

54 *Ibidem*, p. 46.

55 CARAMAZZA, op. cit., p. 27.

56 CORTESE, op. cit., p. 159.

57 CORTESE, op. cit., p. 159.

Nada obstante isso, outros diplomas legais trazem hipóteses em que expressamente há previsão de parecer “obrigatório” por parte da *Avvocatura dello Stato*, sobretudo em matérias que envolvam transação (art. 14 do Decreto Régio 2440/1923 e Lei 89/2001, por exemplo)⁵⁸.

Quanto à abrangência da atividade consultiva, pode-se dizer que a *Avvocatura dello Stato* atende a todas as entidades públicas abrangidas pela sua representação contenciosa, mas tal prestação não se estende àquelas pessoas físicas que, em razão de sua relação de trabalho com a Administração, poderiam ser defendidas pelo órgão nos casos envolvendo atos funcionais⁵⁹. No caso brasileiro, de modo diverso, a atividade consultiva prestada pela AGU é restrita aos órgãos do Poder Executivo Federal, apesar de a função contenciosa abranger todos os Poderes⁶⁰.

Por fim, existe importante órgão, criado no bojo da *Avvocatura dello Stato* e denominado de Comitê Consultivo, que merece considerações em razão dos princípios que representa. Referido órgão pode ser definido como uma estrutura de decisões colegiadas, formada pelo Advogado-Geral e outros seis Advogados do Estado, que cuida, basicamente, da uniformização das atuações consultiva e contenciosa da *Avvocatura*, além de deter a competência própria para, por delegação do Advogado-Geral, emitir pareceres em temas requeridos pela Administração Pública⁶¹.

O mais interessante a respeito do Comitê Consultivo é que tal órgão constitui expressão do princípio da “colegialidade”, extremamente destacado pela doutrina como forma de democratizar a instituição e auxiliar na elaboração das estratégias de atuação⁶². Além disso, também se ressalta a importância de tal princípio para solucionar possíveis conflitos entre a independência dos Advogados do Estado e a visão unitária da atuação do órgão, na medida que uma das atribuições do Comitê é justamente dirimir divergências práticas de opinião entre Membros no exercício de suas funções, sendo certo, por outro lado, que a colegialidade não se restringe

58 Outras hipóteses são listadas no *website* <http://www.avvocaturastato.it/node/86?q=node/91> (acesso em 10.09.2015), com remissão aos respectivos dispositivos legais.

59 Referida interpretação se extrai dos arts. 13 e 44 do Decreto 1611/1933: “Tal forma de assistência pode beneficiar os entes inseridos na defesa erarial de sede contenciosa (art. 47 do D.R. 1611/1933) e à diferença desta (cfr. art. 45 do D.R., sobre suporte legal fornecido em particulares condições aos dependentes dos entes patrocinados pela *Avvocatura dello Stato*) não é extensível a favor de pessoas físicas” (*website* <http://www.avvocaturastato.it/node/86> - acesso em 10.09.2015).

60 Por disposição literal do art. 131 da Constituição Federal de 1988.

61 Cf. art. 26 da Lei 103/1979.

62 BESTENTE, Giovanni. La questione della collegialità. *Rassegna Avvocatura dello Stato*, v. 01/2015, p. 28-29. Roma: jun./2015. Disponível em: <<http://www.avvocaturastato.it/node/578>>. Acesso em 10.09.2015.

à atividade do Comitê, devendo ser observada em toda a estrutura da *Avvocatura*⁶³.

Pode-se dizer que, no modelo brasileiro, o Conselho Superior da *Advocacia-Geral da União* guarda alguma semelhança com o Comitê Consultivo italiano, principalmente pela sua composição colegiada e suas funções diretivas dentro da instituição⁶⁴. De outra feita, sua competência se restringe a aspectos mais burocráticos, como matérias envolvendo nomeação, remoção e promoção dos Membros, enquanto atribuições atinentes à atuação prática e uniformização do órgão (a exemplo da edição de Súmulas e Pareceres Vinculantes) são incumbidas ao Advogado-Geral da União⁶⁵.

4 CONCLUSÃO

Se a análise dos aspectos práticos que envolvem a atuação do Advogado do Estado no Brasil e na Itália revela inúmeras semelhanças, inclusive no que diz respeito à extrema eficiência dos órgãos de ambos os países, a realidade ainda indica alguma distância quanto à questão institucional. Isto porque a evolução histórica por que passou o instituto do *Avvocatura dello Stato* fez com que, a despeito de não estar expressamente previsto na Constituição escrita, alcançasse um patamar mais consolidado se comparado com o órgão brasileiro.

Com efeito, à época do surgimento da *Advocacia-Geral da União* no Brasil, o qual veio previsto na Constituição Federal de 1988 e concretizado pela LC nº 73/1993, a *Avvocatura dello Stato italiana* já contava com 200 anos (considerada sua origem pré-unificação no Grão-Ducado da Toscana), havia mudado de denominação duas vezes, sobreviveu a diversos modelos de Estado – e, inclusive, a governos não democráticos – e já passara por duas importantes consolidações normativas em 1933 e 1979.

Como consequência dessa longa evolução, a *Avvocatura dello Stato* firmou-se como entidade das mais relevantes na estrutura italiana e obteve importantes conquistas, tanto no ponto de vista institucional, quanto do ponto de vista individual de seus Membros. Registra a doutrina, por exemplo, com base em precedente do Plenário do Conselho de Estado, que “as formas de autoadministração, autojurisdição e autogoverno

63 “Tal princípio – concretizado no Comitê Consultivo – constitui critério-guia de cada atividade profissional mesmo que fora da intervenção formal do órgão colegiado. Isso parece decorrente dos princípios inspiradores da reforma de 1979, sendo a atuação profissional incompatível com a ideia de hierarquia e suscetível de coordenação somente de coordenação colegiada funcional à adoção de uma orientação unitária do Instituto” (CARAMAZZA, op. cit., p. 26).

64 Cf. art. 7 e 8 da LC nº 73/1993.

65 Cf. art. 3º, XI e XII da LC nº 73/1993.

tendem a configurar status substancialmente assimilável, sob o perfil em consideração, àquele dos magistrados⁶⁶.

No mesmo sentido, destaque-se que a remuneração dos Advogados e Procuradores italianos é equiparada a dos juízes⁶⁷, além de haver previsão expressa da percepção de honorários de sucumbência desde o Decreto Régio 1611/1933, o que teve por escopo, segundo a doutrina, evitar que os Membros “fossem incentivados a se tornarem simples servidores públicos, cuidando, assim, de modo desinteressado das causas que eles pessoalmente acompanham”⁶⁸.

Já no caso brasileiro, atualmente, pode-se dizer que a Advocacia-Geral da União se encontra em patamar estrutural e remuneratório inferior não apenas à Magistratura, como também à Defensoria Pública e ao Ministério Público. Na contramão de tal contexto, todavia, estatísticas demonstram que a AGU vem alcançados percentuais cada vez maiores de êxito, além de se apresentar órgão extremamente superavitário dentro da estrutura da União Federal.

Tome-se, a título de exemplo, a situação do INSS. Como se disse acima, a Autarquia previdenciária foi proclamada a “campeã” entre os maiores litigantes nacionais; todavia, estudos demonstram que o percentual de sentenças desfavoráveis dificilmente ultrapassa o 10% dos casos judicializados⁶⁹, o que certamente comprova a eficiente atuação da AGU, desde o assessoramento preventivo do INSS até a sua efetiva defesa processual.

No mesmo sentido, importante pesquisa realizada na Justiça Italiana confirma o acerto da escolha pelo modelo de advocacia pública e exclusiva concentrada em um órgão. De fato, constatou-se que a *Avvocatura dello Stato* apresentou um êxito de aproximadamente dois terços das ações em que o órgão foi chamado a atuar e que a economia em relação ao valor de mercado cobrado no setor privado é de 90%, o que levou a conclusão de que “diferentemente de outros setores da Administração, a gestão do contencioso do Estado por um único órgão interno é muito mais rentável que uma defesa encarregada a profissionais liberais”, muito embora a evidente sobrecarga de trabalho de seus Membros, os quais lidam cada um com cerca de 4.000 processos ativos⁷⁰.

66 CARAMAZZA, op. cit., p. 29.

67 Cf. art. 1º da Lei 103/1979.

68 CORTESE, op. cit., p. 152.

69 Cf. Relatório Final de Gestão da PFE/INSS (setembro 2008 a janeiro 2011), disponível em http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/153320 (acesso em 10.09.2015)

70 CARAMAZZA, op. cit., p. 31.

Não custa relembrar que, na sociedade atual, a expansão das atribuições (e responsabilidades) do Estados nacionais enseja, conseqüentemente, aumento das funções e da importância da Advocacia de Estado, que é incumbida, inclusive, da defesa perante organismos internacionais e sistemas judiciários de outros países. Reconhecendo essa relevância e confirmando a estreita ligação entre a AGU e a *Avvocatura dello Stato*, Brasil e Itália firmaram Memorando de Entendimento de Cooperação em Representação Legal do Estado, em 11.04.2014, onde restou previsto que, em matérias de recuperação de ativos nas quais seja necessário a um país atuar perante a Justiça do outro, poderá requerer o patrocínio da Advocacia Pública local⁷¹.

No Brasil e na Itália, portanto, o modelo adotado confere à Advocacia de Estado um número crescente de atribuições que, como os próprios números demonstram, são exercidas com extrema eficiência e qualidade técnica, traduzindo, ainda, um significativo ganho para a tutela do interesse público, para a preservação dos direitos fundamentais e para a racionalização da atividade administrativa.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Lilian Barros de Oliveira. A atividade consultiva da Advocacia-Geral da União na promoção dos direitos fundamentais. *Revista da AGU*, n. 32, p. 8-49, abr./jun. 2012. Brasília: 2012.

ARAÚJO, Luiz Cláudio Martins de. Novos arranjos institucionais: redimensionamento das capacidades constitucionais pelo papel dialógico-democrático da Advocacia-Geral da União. *Revista da AGU*, n. 34, p. 9-36, out./dez. 2012. Brasília: 2012.

BESTENTE, Giovanni. La questione dela collegialità. *Rassegna Avvocatura dello Stato*, v. 01, 2015. p. 28-31. Roma: jun. 2015. Disponível em: <<http://www.avvocaturastato.it/node/578>>. Acesso em: 10 set. 2015.

CARAMAZZA, Ignazio Francesco. La difesa dello Stato in giudizio e la soluzione italiana. *Rassegna Avvocatura dello Stato*, v. 01, 2012. p. 6-31. Roma: jun./2012. Disponível em: <<http://www.avvocaturastato.it/node/578>>. Acesso em: 10 set. 2015.

CARDUCCI, Michele et MACRI, Michele. A Advocacia de Estado na Itália. In: PEDRA, Adriano Sant'Ana (coord.). *Advocacia Pública de Estado – estudos comparativos nas democracias euro-americanas*. Curitiba: Juruá, 2014. p. 165-177.

71 Cfr. notícia veiculada no *website* http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/318192 (acesso em 10.09.2015).

CHAPARRO, Fernando Meneguetti. Análise das pesquisas da FGV e UFRGS sobre o panorama processual brasileiro e a necessária intervenção da Advocacia Pública. *Revista da AGU*, n. 39, p. 133-172, jan./mar. 2014. Brasília: 2014.

CORTESE, Fulvio. A assistência e a defesa jurídicas como funções administrativas: a Advocacia de Estado na Itália. In: PEDRA, Adriano Sant'Ana (coord.). *Advocacia Pública de Estado – estudos comparativos nas democracias euro-americanas*. Curitiba: Juruá Editora, 2014. p. 141-164.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em Juízo*. São Paulo: Dialética, 2012. p. 29-71.

GUIMARÃES, Guilherme Francisco Alfredo Cintra. Advocacia de Estado, Administração Pública e Democracia: a função da consultoria jurídica na formulação e execução de políticas públicas. *Revista da AGU*, n. 30, p. 8-43, out./dez. 2011. Brasília: 2011.

LAMBRINI, Paola. In tema di “advocatus fisci” nell’ordinamento romano. Disponível em <https://www.academia.edu/2495547/In_tema_di_advocatus_fisci_nellordinamento_romano>. Acesso em 10.09.2015.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. As funções essenciais à Justiça e as Procuraturas Constitucionais. *Revista de informação legislativa*, v. 29, n. 116, p. 79-102, out./dez. 1992. Brasília: 1992.

PALMA, Giuseppe. Prospettive sul ruolo dell’avvocatura pubblica nell’articolazione costituzionale dela repubblica. *Rassegna Avvocatura dello Stato*, v. 01/2013, p. 56-69. Roma: jun./2013. Disponível em: <<http://www.avvocaturastato.it/node/578>>. Acesso: em: 10 set. 2015.

SACCHETTO, Plinio. Imparzialità ed efficienza nell’attività consultiva. *Rassegna Avvocatura dello Stato*, v. 01, 2015. p. 43-47. Roma: jun./2015. Disponível em: <<http://www.avvocaturastato.it/node/578>>. Acesso em: 10 set. 2015.

SESTA, Mário Bernardo. Advocacia de Estado: Posição Institucional. *Revista de informação legislativa*, v. 30, n. 117, p. 187-102, jan./mar. 1993. Brasília, 1993.

VIOLANTE, Luciano. Il ruolo dell’Avvocatura dello Stato fra legittimazione dell’autorità e difesa dela parte amministrazione. *Rassegna Avvocatura dello Stato*, v. 01/2015, p. 5-12. Roma: jun./2015. Disponível em: <<http://www.avvocaturastato.it/node/578>>. Acesso em: 10 set. 2015.

