

---

# UMA VISÃO COMPARADA DA ADVOCACIA DE ESTADO: BRASIL X ITÁLIA

*A VISION OF COMPARATIVE LAW IN PUBLIC ADVOCACY:  
BRAZIL X ITALY*

---

*Grégore Moreira de Moura*

*Procurador Federal. Mestre em Ciências Penais pela UFMG. Responsável pela  
direção da Escola da AGU no Estado de Minas Gerais*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Evolução do Direito Comparado e Advocacia de Estado; 2 A Advocacia de Estado na Itália e sua influência no Brasil; 3 A questão dos honorários advocatícios; 4 A possibilidade de realizar conciliações; 5 As carreiras e suas promoções; 6 Conclusão; Referências.

**RESUMO:** O presente texto tem como objetivo realizar um estudo comparado da Advocacia de Estado no Brasil e na Itália, dando destaque às questões legislativas dos dois países, com base em alguns institutos jurídicos, para fixar pontos de convergência e divergência entre os respectivos ordenamentos jurídicos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito Comparado. Advocacia de Estado. Brasil e Itália. Divergências e Convergências. Sistemas Jurídicos.

**ABSTRACT:** This paper aims to conduct a comparative study of the public advocacy in Brazil and Italy, with the focus on legislative issues in the two countries, based on some legal institutions to establish points of convergence and divergence between the respective legal system.

**KEYWORDS:** Comparative Law. Public Advocacy. Brazil and Italy. Divergences and Convergences. Legal Systems

## INTRODUÇÃO

O jurista da atualidade precisa se imiscuir no estudo do direito comparado, pois não só conhece novas realidades jurídicas, mas também pode trazer experiências frutíferas de outros ordenamentos jurídicos para seu país de origem.

O tema Advocacia de Estado tem entrado na pauta de discussões políticas, sociais e, principalmente, jurídicas na atual conjuntura brasileira, não só em relação ao regime jurídico a que estão submetidos os advogados públicos (direitos, deveres, remuneração, condições de trabalho, forma de atuação, dentre outros), mas também no que tange à importância do seu reconhecimento como carreira de Estado.

Diante deste cenário e com um olhar da advocacia de Estado como elemento viabilizador de políticas públicas e órgão de controle da legalidade dos atos administrativos, vale a pena realizar um estudo comparado da Advocacia de Estado no Brasil e na Itália, a fim de que se busquem alguns pontos de convergência e divergência, com o fito de obter maior efetividade na defesa do Estado Brasileiro.

Destaque-se, porém, que neste estudo comparado, utilizaremos como base a advocacia de Estado realizada pela Advocacia-Geral da União, para que o objeto seja delimitado, sem querer menosprezar as outras esferas brasileiras de advocacia pública (estadual e municipal).

Portanto, a partir do papel fundamental do Direito Comparado para o jurista<sup>1</sup>, já que este trabalha diuturnamente com a interpretação e aplicação do Direito à infinidade de situações que surgem na vida em sociedade, faremos um estudo da tradicional Advocacia de Estado na Itália em cotejo com a Advocacia-Geral da União brasileira, identificando traços comuns e díspares, visando, principalmente, desenvolver um trabalho exegético e crítico dos juristas brasileiros e quiçá italianos.

Para tanto, a partir da evolução do Direito Comparado e da Advocacia de Estado, analisa-se a influência da Advocacia de Estado italiana na formação e estruturação da AGU. Em seguida, examina-se comparativamente alguns institutos jurídicos como a questão dos honorários de sucumbência, a possibilidade do advogado público realizar conciliações, bem como a questão da organização e estrutura

---

1 Sobre a importância do Direito Comparado aduz GAMBARO e SACCO: "Lo studio dela comparazione offre al discente un potente strumento epistemologico perchè lo aiuta a scoprire la discontinuità che sussistono fra regola e definizione, fra enunciato e applicazione (suciò, pp. 4 ss.) e a evidenziare i dati profondi e relativamente costante proprii di ogni ordinamento (ossia, i caratteri generali del sistema preso in esame: suciò oltre, pp. 11 s)". GAMBARO, Antonio e SACCO, Rodolfo. *Sistema Giuridici Comparati*. Terza Edizione. Milanofiori, 2008. p.3.

das carreiras que compõem os dois órgãos, para, enfim, enumerar as conclusões extraídas do presente ensaio.

## 1 EVOLUÇÃO DO DIREITO COMPARADO E ADVOCACIA DE ESTADO

Pode-se observar ao longo da história movimentos em direções opostas no que tange à unificação e diversificação do Direito dos diversos países.

Nos primórdios, devido à extensão territorial dominada pelo Império Romano, o Direito Romano era aplicado a uma enorme gama de povos, ressaltando que os romanos já faziam a diferença entre o “direito nacional” – “*jus civile*” – e o “direito alienígena” – “*jus gentium*”.

O Direito Romano, tempos mais tarde, vai influenciar sobremaneira os primeiros movimentos em direção a uma unificação do direito europeu, bem como o estudo do Direito Comparado, visto que propiciou o desenvolvimento científico do Direito na Europa.<sup>2</sup>

Ao contrário do que acontecia no Império Romano, com o advento do feudalismo e a pulverização do poder dividido entre os senhores feudais, há uma quebra da unidade jurídica, propiciando a criação ainda incipiente de “vários direitos”.

Em seguida - de acordo com o movimento cíclico e pendular que predomina na história - com a expansão econômica e social, a mercantilização, a necessidade de unificação da moeda e a maior mobilidade entre os diversos feudos, a “descoberta das colônias”, dentre outros fatores, dão azo à criação dos Estados Nacionais Absolutistas<sup>3</sup>.

Por conseguinte, com a criação de um poder político centralizado, faz-se necessária a elaboração de normas jurídicas unificadas para sustentar tal poder, o que vai gerar a era das codificações.

MARC ANCEL analisa a influência das codificações, as quais, segundo ele, impulsionaram os estudos de Direito Comparado.

---

2 Vale citar aqui o comparatista Leontin-Jean CONSTANTINESCO que diz: “A causa da unidade jurídica deve ser procurada antes de tudo no conjunto destes fatores e elementos que agem com intensidade e de formas diferentes (o autor se refere aqui à filosofia do iluminismo, ao racionalismo, às codificações, dentre outros elementos); tal coesão jurídica, consolidada pela unidade da língua, das concepções e dos métodos, dá, até o século XVII, um exato sentido ao *ius commune*. Depois, ela se tornará cada vez mais comunidade de herança e estilo. É certo que entre estes elementos o Direito Romano assume um papel predominante. A sua redescoberta em Bolonha e, depois, a lenta elaboração científica junto com o Direito canônico permitem a explosão e o desenvolvimento científico do Direito na Europa”. CONSTANTINESCO, Leontin-Jean. *Tratado de Direito Comparado. Introdução ao Direito Comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998. p. 44-45.

3 A formação do Estado Unitário na Itália fez com que surgisse a necessidade de um corpo jurídico único, o que culminou na criação da Advocacia de Estado Italiana.

Diz o autor supracitado que o século XIX é a época das codificações nacionais. Portanto, as codificações propiciaram a possibilidade do estudo paralelo e comparativo em busca de um direito comum a todos os povos, a fim de que se fizesse também diversas confrontações. Além disso, a codificação, ao sistematizar, organizar e condensar a legislação facilita ainda mais seu estudo e, por conseguinte, a comparação com outras legislações.<sup>4</sup>

CONSTANTINESCO corrobora a assertiva.

O conhecimento dos Direitos estrangeiros e, muito marginalmente, a comparação derivam de uma realidade histórica: a onda das codificações a nível mundial. A difusão dos novos códigos e, especialmente, daqueles franceses no mundo, coincide durante a segunda metade do século com um fenômeno de repercussão mundial: de uma parte, o acesso de numerosos “povos sem história” à independência política: de outra, os propósitos de modernização de algumas nações com uma existência histórica reconhecida, mas circunscrita a formas de vida velhas e inadequadas.<sup>5</sup>

A principal função do estudo do Direito Comparado, em seu início, era possibilitar o conhecimento do outro, a fim de possibilitar facilidades nos intercâmbios sociais e, mormente, comerciais, os quais se estreitavam cada vez mais.

Assim, o Direito Comparado surge como uma necessidade dos diversos países, para dar azo ao estreitamento das relações internacionais, sociais, culturais, comerciais e, por conseguinte, jurídicas.

Segundo o já citado MARC ANCEL<sup>6</sup>, o Direito Comparado passou por três fases distintas. A constitutiva; uma fase entre as duas guerras e uma fase após a 2ª guerra.

Na fase constitutiva, para ele, o Direito Comparado busca um fundo comum entre os diversos países, ou seja, pesquisa e formula os princípios gerais de direito reconhecidos nos países civilizados. Logo, é um estudo comparativo entre os diversos direitos positivados para saber o que tem de comum nas diversas legislações.

Na fase compreendida entre as duas guerras, o Direito Comparado passa a ter uma finalidade de pesquisa e comparação de textos legais

4 ANCEL, Marc. Utilidade e métodos do Direito Comparado. Porto Alegre: Sergio Antonio Frabis Editor, 1980. p. 21-23.

5 CONSTANTINESCO, op. cit., p.184 e 185.

6 MARC ANCEL, op. cit.

para a busca de um direito “mundial”, único e uniforme (na esteira da paz entre os povos). Nesta fase, o objeto de comparação é estendido de textos legais para sistemas jurídicos, isto é, passa da análise micro-comparativa para a análise macro-comparativa.

Por fim, a terceira e última fase que é marcada por diversos problemas, desconfiança, pessimismo, o que resultará para o ilustre comparatista na chamada crise do Direito Comparado, onde se questiona sua autonomia, seus métodos, sua utilidade, etc.

Acrescente-se às três fases descritas por MARC ANCEL, uma quarta fase, qual seja o Direito Comparado moderno, inserido em um contexto de formação de blocos econômicos, de redimensionamento do conceito de soberania, de mundialização econômica, cultural e social, dentre outros fatores, no qual o Direito Comparado assume um importante papel, para criar as possibilidades jurídicas de universalização do Direito ou, quem sabe, uma regionalização do Direito como já ocorre na União Europeia.

Tal evolução do Direito Comparado e também do Direito interno vai influenciar diretamente na competência de atuação da advocacia do Estado, tanto no Brasil, quanto na Itália, já que é um órgão diretamente ligado às funções do Estado, à noção de soberania, bem como às relações internacionais.

Desta feita, a transformação mundial e o estudo do Direito Comparado moderno propiciarão uma alteração nas atribuições da Advocacia do Estado, já que esta assume novas funções, diante de um mundo globalizado.

A assertiva fica clara quando se verifica que de uma atuação em todas as jurisdições nacionais, a Advocacia de Estado na Itália passa também a atuar no âmbito internacional, tanto na Corte de Justiça da Comunidade Europeia<sup>7</sup>, como na Corte Internacional de Haia.

No âmbito da AGU temos a atuação internacional através do DPI – Departamento Internacional, cuja competência é:

---

7 Sobre a Advocacia de Estado na Itália e sua importante função na Comunidade Europeia temos: “ In conclusione, anche nei procedimenti in via pregiudiziale dei quali si è detto, anzi specialmente in tali procedimenti, la partecipazione e la collaborazione degli Statimembri si releva assolutamente essenziale; sicché appare poco aderente alla realtà degli ordinamenti enfatizzare oltre misura il diretto rapporto, che pur può sussistere, tra le Comunità e gli individui ( o le imprese). Gli Stati costituiscono tuttora il dato istituzionale preminente in quel delicato e complesso equilibrio di relazioni politiche e giuridiche in cui si concreta – al presente – la costruzione europea. Al mantenimento e alla funzionalità di tale equilibrio e all’armonico sviluppo della esperienza comunitaria, l’Avvocatura dello Stato può fornire ed è chiamata a fornire un apporto leale e fattivo, nell’ambito delle proprie peculiari attribuzioni”. L’Avvocatura dello Stato. Studio storico-giuridico per le celebrazioni del centenario. *Istituto Poligrafico dello Stato*. Roma, 1976. p. 551.

[...]auxiliar o Procurador-Geral no assessoramento ao Advogado-Geral da União nas questões de Direito Internacional, inclusive no processo de celebração de tratados, acordos e ajustes internacionais, bem assim na representação judicial e extrajudicial da União nas causas ou controvérsias em foro estrangeiro e em processos judiciais perante os órgãos judiciários brasileiros, decorrentes de tratados, acordos ou ajustes internacionais ou em execução dos pedidos de cooperação judiciária internacional<sup>8</sup>.

Nesta esteira, podemos dizer que as mudanças no contexto político, jurídico e social no mundo globalizado, muda o objeto de estudo do direito comparado, o que nos leva também a estudar de maneira diferenciada a Advocacia de Estado nos dias de hoje, tanto aqui como alhures. É o que pretendemos fazer neste ensaio.

## **2 A ADVOCACIA DE ESTADO NA ITÁLIA E SUA INFLUÊNCIA NO BRASIL**

É cediço entre os doutrinadores e estudiosos do tema da Advocacia Pública que a Advocacia de Estado da Itália, tanto pelas suas características como pela sua longevidade, influenciou na formatação da Advocacia-Geral da União.

Como aduz ROMMEL MACEDO ao tratar da influência italiana supracitada e justificando sua opção pelo estudo da Advocacia de Estado na Itália:

[...]se opta por analisar apenas a concepção italiana de Advocacia do Estado por duas razões fundamentais: primeiro, por ser aquela com maior densidade histórica, guardando todo um secular processo evolutivo que conduziu à criação de uma única instituição para exercer as competências de consultoria e assessoramento jurídicos da Administração, bem como de representação judicial do Estado; segundo, por ser aquela que a doutrina especializada reconhece, à unanimidade, como tendo exercido decisivo influxo sobre a criação da Advocacia-Geral da União, não se conhecendo divergências doutrinárias acerca dessa influência.<sup>9</sup>

O autor resume esta influência em:

8 Disponível em: <[http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=113488&ordenacao=1&id\\_site=4922](http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=113488&ordenacao=1&id_site=4922)>

9 MACEDO, Rommel. *Advocacia-Geral da União na Constituição de 1988*. São Paulo: LTr, 2008. p. 61.

- a) exercício da representação judicial do Estado por instituição específica, retirando a função do Ministério Público;
- b) assunção da defesa de interesses não patrimoniais do Estado;
- c) unir em apenas uma instituição as funções de representação judicial e extrajudicial da União, bem como a consultoria e assessoramento jurídicos a órgãos da Administração Pública<sup>10</sup>.

Portanto, temos aqui um ponto de convergência entre a Advocacia Geral da União e a Advocacia de Estado na Itália, qual seja: as principais funções exercidas pelos dois órgãos, calcada na divisão bipartida fundamental entre atuação contenciosa e consultiva que prevalece nos dois órgãos.

A legislação dos dois países, ao tratar das funções dos órgãos a eles vinculados, expressam essas funções.

No Brasil, através do art. 131 da Constituição Federal<sup>11</sup> e na Itália com a previsão legal do art. 13 do “*Regio Decreto de 30 de ottobre de 1933*”<sup>12</sup>.

Assim, o eixo principal de atuação tanto da Advocacia de Estado na Itália e a Advocacia-Geral da União é idêntico, o que culminará em diversas outras semelhanças, visto que suas funções podem ser resumidas na dicotomia supracitada, qual seja: contencioso e consultivo, o que demonstra a relação intrínseca da advocacia pública nos dois países.

Vistos os aspectos principais do Direito Comparado, a evolução da advocacia pública e as linhas mestras de sua atuação na Itália e no Brasil, estuda-se, a partir de agora, alguns institutos específicos, abeberando-se no método comparativo.

---

<sup>10</sup> MACEDO, op.cit., p. 73.

<sup>11</sup> 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”.

<sup>12</sup> “L’Avvocatura dello Stato provvede alla tutela legale dei diritti e degli interessi dello Stato; alle consultazioni legali richieste dalle Amministrazioni ed inoltre a consigliarle e dirigerle quando si tratti di promuovere, contestare o abandona regiudizi: esamina progettidi legge, di regolamenti, di capitoli redatti dalle Amministrazioni, qualora ne sia richiesta; predispone transazioni d’accordo com le Amministrazioni interessate o esprime parere sugliattidi transazione datti dalle Amministrazioni: prepara contratti o suggerisce provvedimenti in torno a reclami o questioni mossi amministrativamente che possano dar materia di litigio”.



### 3 A QUESTÃO DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS

Na pauta diária da advocacia pública no Brasil nos dias atuais é a questão da possibilidade de recebimento de honorários advocatícios pelos advogados públicos federais.

No Brasil, ao menos no âmbito federal, ainda não há o recebimento de tal verba<sup>13</sup>.

Há diversos aspectos em torno do tema, cujo objeto deste estudo não comporta, mas pode-se dizer que a discussão gira principalmente sobre dois aspectos: um é a necessidade de legislação específica sobre o tema para definir tal direito; a outra é que pelas normas jurídicas já existentes no ordenamento jurídico é possível o reconhecimento à percepção dos honorários advocatícios pelos advogados públicos federais.

No âmbito da própria AGU vigorava o Parecer GQ-24/1994, o qual negava o direito à percepção dos honorários sucumbenciais, sob o entendimento de que a percepção de tal verba seria um afronte à isonomia entre as funções essenciais à justiça.

Todavia, em março de 2013, foi emitido novo parecer sobre o tema, Parecer nº 1/2013/OLRJ/CGU/AGU, laborado pelo consultor da União Otavio Luiz Rodrigues Junior, aprovado pelo Consultor-Geral da União, Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy, e pelo ministro Luís Inácio Adams, cuja conclusão admite a possibilidade de recebimento dos honorários de sucumbência, todavia condiciona tal recebimento à edição de lei específica para tratar da titularidade dos honorários de sucumbência (se da União e seus entes ou dos membros de suas carreiras).

Portanto, ao menos em tese, há possibilidade do recebimento de honorários de sucumbência pelos advogados públicos, todavia, há o condicionamento de lei específica fixando sua titularidade e sua forma de distribuição.

Por outro lado, a outra corrente defende serem suficientes as normas jurídicas existentes no nosso ordenamento jurídico, as quais já reconheceriam o direito ao recebimento de honorários advocatícios, principalmente com fulcro na Lei 8.906/94 – Estatuto da Advocacia e na ideia de que as verbas sucumbências por pertencerem ao advogado têm natureza privada.

Ilustrando o pensamento supracitado, vale citar as conclusões de Bruno Portella dos Santos:

---

13 No âmbito da advocacia de alguns Estados e Municípios o pagamento de honorários advocatícios de sucumbência é feita aos advogados das respectivas esferas, como no Estado de Minas Gerais, por exemplo.

Não restam dúvidas, também, de que os advogados públicos, são, em última análise, advogados, submetidos ao regime da Lei 8.906/94 tanto quanto ao estatuto que regula o seu vínculo com a administração. Deste modo, em princípio e de acordo com a interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal, a eles também incumbe o recebimento dos valores dos honorários de sucumbência, salvo se na lei que regulamentar a respectiva carreira houver dispositivo em sentido contrário.

Com efeito, a nosso ver, não há necessidade de qualquer dispositivo legal que autorize o recebimento da referida verba porquanto está expressamente prevista no Estatuto da Advocacia. Destarte, o direito ao recebimento de honorários é líquido e certo, havendo necessidade somente de organização administrativa para a sua divisão entre os membros da advocacia pública.<sup>14</sup>

Com efeito, no Brasil ainda não há o recebimento dos honorários advocatícios de sucumbência pelos advogados públicos federais, prevalecendo a visão administrativa da Advocacia-Geral da União, a qual aduz a necessidade de lei específica sobre a titularidade de tal verba.

Na Itália, ao contrário do que acontece no Brasil, no âmbito da “*Avvocatura dello Stato*” é perfeitamente possível o recebimento das verbas honorárias de sucumbência, na forma da previsão do art. 21 do Regio Decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, *in verbis*:

L'avvocatura generale dello Stato e le avvocature distrettuali nei giudizi da esse rispettivamente tra ttati curano la esazione delle competenzi di avvocato e di procuratore nei confronti delle controparti quando tali competenze siano poste a carico delle controparti stesse per effetto di sentenza, ordinanza, rinuncia o transazione.

Con l'osservanza delle disposizioni contenute nel titolo II dela legge 25 novembre 1971, numero 1041, tutte le somme di cui al precedente comma e successivi vengono ripartite per otto decimi tra gli avvocati e procuratori di ciascun ufficio in base alle norme del regolamento e per duedecimi in misura uguale fra tutti gli avvocati e procuratori dello Stato. La ripartizione

---

14 SANTOS, Bruno Portella dos. *Os advogados públicos e o direito ao recebimento de honorários de sucumbência*. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=9067](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9067)>. Acesso em: 28 set. 2013.

ha luogo dopo che i titoli, in base ai quali le somme sono state riscosse, siano divenuti irrevocabili: le sentenze per passaggio in giudicato, le rinunce per accettazione e le transazioni per approvazione .

Negli altri casi di transazione dopo sentenza favorevole alle Amministrazioni dello Stato e nei casi di pronunciata compensazione di spese in cause nelle quali le Amministrazioni stesse non siano rimaste soccombenti, sarà corrisposta dall'Erario all'Avvocatura dello Stato, con le modalità stabilite dal regolamento, la metà delle competenze di avvocato e di procuratore che si sarebbero liquidate nei confronti del soccombente. Quando la compensazione delle spese sia parziale, oltre la quota degli onorari riscossa in confronto del soccombente sarà corrisposta dall'Erario la metà della quota di competenze di avvocato e di procuratore sulla quale cadde la compensazione.

Le competenze di cui al precedente comma sono corrisposte in base a liquidazione dell'avvocato generale, predisposta in conformità delle tariffe di legge.

Le disposizioni del presente articolo sono applicabili anche per i giudizi nei quali l'Avvocatura dello Stato ha la rappresentanza e la difesa delle regioni e di tutte le altre amministrazioni pubbliche non statali e degli enti pubblici.

È applicabile il primo comma del presente articolo per i giudizi nei quali l'Avvocatura dello Stato assuma la rappresentanza e la difesa degli impiegati ed agenti delle amministrazioni dello Stato, delle regioni e di tutte le altre amministrazioni pubbliche non statali e degli enti pubblici.

Desta feita, temos um ponto de divergência entre a Advocacia de Estado na Itália e a advocacia pública federal no Brasil, ou seja, enquanto na Itália os advogados públicos recebem honorários advocatícios, aqui no Brasil, pelo menos por enquanto não há tal percepção. Talvez, nesse caso, com base nos fundamentos do art 21 do Regio Decreto 30 ottobre 1933, n. 1611 possa-se fazer uma proposta de alteração legislativa no ordenamento jurídico brasileiro, a fim de que se garanta a titularidade da verba honorária de sucumbência aos advogados públicos federais.

#### 4 A POSSIBILIDADE DE REALIZAR CONCILIAÇÕES

A Advocacia-Geral da União tem passado nos últimos anos por uma verdadeira mudança de paradigma e mentalidade, ancorada numa visão de advocacia de Estado e redução de litigiosidade.

Em outra oportunidade, aduzimos que:

superada está a fase da defesa de interesses governamentais ou da busca desenfreada pela litigiosidade até as últimas instâncias, já que os advogados públicos federais buscam a defesa da sociedade brasileira. Portanto, clara está a nova visão da AGU, confirmada em suas Diretrizes Estratégicas, quando define que sua missão é: “Exercer a Advocacia Pública da União em benefício da sociedade por meio da proteção jurídica do Estado.

Passamos então da defesa intransigente ao reconhecimento do erro administrativo; da visão míope de advocacia pública para a defesa do interesse público primário; da solução formal dos conflitos para a conciliação como forma de resolução efetiva dos conflitos, objetivando a pacificação social.

Enfim, nos dias atuais, o advogado público tem total apoio institucional e legal para promover a conciliação e a redução de processos, principalmente nas ações previdenciárias, isto é, é dever do advogado público sair da passividade para a proatividade.<sup>15</sup>

Isto fica claro na edição de diversas portarias<sup>16</sup> permitindo ao advogado público federal a realização de conciliação, bem como a criação da CCAF – Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal<sup>17</sup>.

Na Itália também não é diferente, já que a visão é de uma advocacia de Estado e não de governo. Diz CARAMAZZA ao tratar da função consultiva e preventiva de demandas:

In questo senso la consulesa dell’Avvocatura è funzione imanente e necessaria allo svolgimento dell’azione amministrativa, dovendo essa per legge assicurare la difesa giudiziaria non a favore

15 MOURA, Grégore Moreira de. Mudança de Paradigma na Advocacia Pública Federal e seus reflexos nas demandas previdenciárias. *Revista da AGU n. 31*, ano X, jan./mar. 2012. Brasília-DF. p. 184.

16 Como exemplo cite-se as Portarias AGU 990/2009, 915/2009, 449/2011 e Portaria PGF 583/2013.

17 A CCAF tem a competência definida na Portaria nº 1.281/2007 e suas alterações e no Decreto 7.392/2010.

dell'interesse contingente e parziale della singola amministrazione, ma a tutela degli interessi pubblici generali nel rispetto del principio di legalità<sup>18</sup>.

Desta feita, mesmo que na Itália não haja normas administrativas como as nossas Portarias autorizando e regulamentando as possibilidades de se realizar a conciliação<sup>19</sup>, esta é feita com base na própria função para a qual a Advocacia de Estado na Itália foi criada, qual seja a defesa do interesse público primário<sup>20</sup>, bem como nas permissões legais específicas<sup>21</sup> e regra genérica existente no artigo 13 Regio Decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, *in verbis*:

L'Avvocatura dello Stato provvede alla tutela legale dei diritti e degli interessi dello Stato; alle consultazioni legali richieste dalle Amministrazioni ed inoltre a consigliarle e dirigerle quando si tratti di promuovere, contestare o abbandonare giudizi: esamina progetti di legge, di regolamenti, di capitoli redatti dalle Amministrazioni,

18 CARAMAZZA, Ignazio Francesco *La difesa dello Stato in giudizio e la soluzione italiana*. Disponível em: <[http://www.avvocaturastato.it/files/La\\_difesa\\_dello\\_Stato\\_in\\_giudizio\\_e\\_la\\_soluzione\\_italiana.pdf](http://www.avvocaturastato.it/files/La_difesa_dello_Stato_in_giudizio_e_la_soluzione_italiana.pdf)>. Acesso em: 28 set. 2013.

19 Há figura similar ao nosso preposto na legislação italiana, conforme previsto no art. 3 do Regio Decreto de 30 ottobre 1933, n. 1611.

20 Confermando a assertiva, falando sobre o papel da Advocacia de Estado na Itália, diz Vittorio Russo: “[...] Questa vocazione può rendere un gran buon servizio alla causa dell’effettività e dell’efficacia della tutela giurisdizionale, sia assicurando alla controparte privata una più sollecita definizione della controversia nei numerosi casi in cui si possano comporre amichevolmente gli interessi in campo, e sia, concio stesso, alleviando il lavoro del giudice a vantaggio della celerità delle definizioni giudiziali, di que gli altri casi in cui la composizione non fosse invece possibile”. Interessante a ideia de que se não há possibilidade de realização do acordo, a Advocacia de Estado tem o importante papel de acelerar o processo e facilitar o trabalho do magistrado. RUSSO, Vittorio. L’impegno dell’Avvocatura dello Stato in un nuovo corso della giustizia. *Rassegna Avvocatura Dello Stato*. Pubblicazione Trimestrale di Servizio della Avvocatura Generale Dello Stato. Anno LVII – n° 3 – Luglio-Settembre 2006. p. 19.

21 Le possibilità dell’Avvocatura dello Stato di promuovere e coltivare transazioni, che, come stiamo per vedere, possono rivelarsi una vera e propria miniera di effettività della tutela giurisdizionale, sono in via generale previste dall’art. 13 R.D. 30 ottobre 1933 n. 1611 (appr. T.U. dell’Avvocatura dello Stato) e dall’art. 14 R.D. 18 novembre 1923 n. 2440 (legge di contabilità generale dello Stato), “qualunque sia l’oggetto della controversia”. Norme speciali prevedono, poi, il ricorso a questo mezzo nell’istruttoria prefettizia per il risarcimento dei danni provocati da operazioni di polizia giudiziaria (art. 3 d.P.R. 18 settembre 94 n. 388); oppure nelle controversie riguardanti l’esecuzione delle infrastrutture serventi le aree industriali, di cui all’art. 32 legge 14 maggio 1981 n. 219, la cui transigibilità richiede il parere obbligatorio dell’Avvocatura dello Stato a norma dell’art. 5 comma 6 D.L. 8 febbraio 1995 n. 32 conv. con legge 7 aprile 1995 n. 104. RUSSO, Vittorio. L’impegno dell’Avvocatura dello Stato in un nuovo corso della giustizia. *Rassegna Avvocatura Dello Stato*. Pubblicazione Trimestrale di Servizio della Avvocatura Generale Dello Stato. Anno LVII – n° 3 – Luglio-Settembre 2006. p. 20.

qualora ne sia richiesta; *predispone transazioni d'accordo com le Amministrazioni interessate o esprime parere sugli atti di transazione redatti dalle Amministrazioni*: prepara contratos o suggerisce provvedimenti intorno a reclami o questioni mossi amministrativamente che possano dar materia di litigio” (*grifo nosso*).

Assim, mais um ponto de convergência entre a AGU e a Advocacia de Estado italiana, qual seja: a possibilidade de realização de conciliações na defesa do Estado, com base na busca da defesa do interesse público primário, mas sempre submetida ao princípio da legalidade.

## 5 AS CARREIRAS E SUAS PROMOÇÕES

No Brasil temos quatro carreiras no âmbito da advocacia pública federal, quais sejam: advogados da União, procuradores da fazenda nacional, procuradores federais e procuradores do Banco Central.

Em regra, temos uma divisão dentro das carreiras em categorias: segunda categoria, primeira categoria e categoria especial. A forma de ingresso por concurso público<sup>22</sup> se dá na segunda categoria, havendo critérios de merecimento e antiguidade para promoção às categorias subsequentes, tendo variações internas típicas de cada uma das carreiras quanto à forma de apuração de pontos para a promoção.

Na Itália, a forma de ingresso na advocacia de estado também se dá através de concurso público com prova escrita e oral, sendo que há divisão em duas carreiras, se é que podemos usar esse termo. São elas: *Procuratore dello Stato* e *Avvocato dello Stato*.

Os requisitos para ingresso nas duas carreiras são diferenciados, bem como o concurso público. Há uma maior exigência de requisitos para o ingresso na carreira de *Avvocato dello Stato*, pois além de ter cidadania italiana, o candidato precisa de formação jurídica e participação em alguma categoria jurídica anterior como ter sido *Procuratore dello Stato* por 2 anos de efetivo serviço, magistrado administrativo ou professor universitário em matéria jurídica que tenha aprovação no exame de habilitação para advogado, dentre outras categorias.

Já para o ingresso na carreira de *Procuratore dello Stato* o candidato deve ter cidadania italiana, idade entre 18 e 35 anos, graduação em Direito, além de outros requisitos<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Art. 37, II da Constituição Federal de 1988.

<sup>23</sup> Para maiores informações consultar: <<https://www.avvocaturastato.it/node/272?q=node/273>> e <<https://www.avvocaturastato.it/node/272?q=node/274>>.

Dentro de cada carreira também existem as chamadas categorias, porém a legislação italiana denomina *classi di stipendio*. Tanto na carreira de *Procuratore dello Stato*, como na de *Avvocato dello Stato* são quatro classes de estipêndio, sendo que a promoção para categoria superior é baseada na antiguidade na categoria anterior, seguida de um juízo prévio favorável ao candidato à promoção<sup>24</sup>.

Portanto, apesar da semelhança do critério de antiguidade ser fator de promoção na carreira, os demais requisitos são completamente distintos se compararmos a advocacia pública no Brasil e na Itália neste aspecto. Este fato decorre da ínsita ligação da Advocacia Pública com a estrutura organizacional interna de cada Estado, o que gera diferenças tanto na estruturação das carreiras como na forma de ascensão interna. Mesmo assim, é importante que se estude essas distinções, já que pode-se encontrar boas práticas legislativas o que pode gerar futuras proposições legislativas no Brasil, com base na legislação italiana ou vice-versa.

## 6 CONCLUSÃO

De todo o exposto, pode-se notar que na relação entre a Advocacia de Estado na Itália em cotejo com a AGU no Brasil, existem semelhanças e diferenças na estruturação dos dois órgãos o que nos leva às seguintes conclusões, após esse breve ensaio:

- a) o estudo da advocacia de Estado deve ser contextualizado num mundo globalizado, com aumento de atribuições e complexidade, calcado no redimensionamento da sua atribuição política e jurídica, tanto no Brasil como na Itália;
- b) Itália e Brasil convergem na dimensão bipartida de funções exercidas pelo órgão de assessoramento e representação jurídicos, ou seja, ambos trazem como pilares os aspectos consultivo e contencioso;
- c) ao contrário da Itália, onde o advogado de estado recebe honorários advocatícios de sucumbência, no Brasil, ao menos os advogados públicos federais ainda não percebem tal verba;
- d) com base na ideia de uma advocacia cuja defesa busca a realização do bem comum e do interesse público primário,

---

24 Ver art. 2 e 3 da Legge 3 aprile 1979, n.103.

tanto na Itália quanto no Brasil é permitido aos advogados públicos a realização de conciliação;

- e) há divergência entre as carreiras e as classes de promoção dentro das carreiras entre os dois países, já que tal organização interna é diretamente ligada à própria organização estatal.

## REFERÊNCIAS

ANCEL, Marc. *Utilidade e métodos do Direito Comparado*. Porto Alegre: Sergio Antonio Frabis Editor, 1980.

BERGEL, Jean-Louis. *Teoria Geral do Direito*. Trad. Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

CONSTANTINESCO, Leontin-Jean. *Tratado de Direito Comparado*. Introdução ao Direito Comparado. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

GAMBARO, Antonio; SACCO, Rodolfo. *Sistema Giuridici Comparati*. Terza Edizione. Milanofiori, 2008.

JESCHECK, Hans Heinrich. *Sviluppo, compiti e metodi dela comparazione di diritto penale*. In Ver. It. Dir. Proc. Penale, 1965.

*L'Avvocatura dello Stato*. Studio storico-giuridico per le celebrazioni del centenario. Istituto Poligrafico dello Stato. Roma, 1976.

MACEDO, Rommel. *Advocacia-Geral da União na Constituição de 1988*. São Paulo: LTr, 2008.

MOURA, Grégore Moreira de. Mudança de Paradigma na Advocacia Pública Federal e seus reflexos nas demandas previdenciárias. *Revista da AGU* n. 31, ano X, jan./mar. 2012. Brasília-DF. p. 184.

RUSSO, Vittorio. L'impegno dell'Avvocatura dello Stato in un nuovo corso dela giustizia. *Rassegna Avvocatura Dello Stato. Pubblicazione Trimestrale di Servizio dela Avvocatura Generale Dello Stato*. Anno LVII – n° 3 – Luglio-Settembre 2006.