

---

## INTERESSE PÚBLICO PRIMÁRIO E INTERESSE PÚBLICO SECUNDÁRIO: O PAPEL CONSTITUCIONAL DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

*PRIMARY AND SECONDARY PUBLIC INTEREST: THE CONSTITUTIONAL  
FUNCTION ASSIGNED TO THE STATE ATTORNEY FOR BRAZIL*

---

*Carlos Vítor de Oliveira Pires*

*Advogado da União em exercício na Procuradoria da União no Tocantins*

*Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Bahia*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Interesse público; 1.1 Noções sobre o conceito de interesse público – a supremacia do público sobre o privado; 1.2 Interesse público primário e secundário; 2 O papel constitucional da Advocacia-Geral da União: defesa do interesse primário ou secundário; 2.1 Breves notas sobre a caracterização constitucional da AGU; 2.2 A defesa do interesse público; 3 Considerações finais; Referências.

**RESUMO:** Este artigo se dedica à análise do papel atribuído à Advocacia-Geral da União (AGU) pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), à vista dos conceitos doutrinários de interesse público primário e secundário. Inicialmente, estuda-se a caracterização do conceito de interesse público e sua reconhecida divisão em primário e secundário, segundo apontado pela doutrina, destacando a necessidade de que o administrador os avalie, guiado pela proporcionalidade, diante de cada caso concreto. Em seguida, examina-se a missão institucional pertinente à AGU, de acordo com seu perfil jurídico, fixado pela Constituição, e sua importância ante o Estado e o direito dos cidadãos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito Constitucional Brasileiro. Interesse Público Primário e Secundário. Advocacia-Geral da União.

**ABSTRACT:** This paper addresses the function assigned to the State Attorney for Brazil by the 1988's Constitution of The Federative Republic of Brazil, in view of the doctrinal concepts of primary and secondary public interest. Initially, it's studied the characterization of the concept of public interest and its recognized division in primary and secondary, as indicated by proper doctrine, highlighting the need for the administrator to assess them, guided by proportionality, in view of each particular situation. Right after, it evaluates the institutional mission that touches upon the State Attorney for Brazil, according to its legal profile, set by the Constitution, and its importance to the State and the citizen rights.

**KEYWORDS:** Brazilian Constitutional Law. Primary and Secondary Public Interest. State Attorney for Brazil.

## INTRODUÇÃO

Com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988 e a redemocratização, o papel do Estado brasileiro vem passando por uma reconstrução à luz dos valores afirmados no ordenamento que se inaugurou e das novas exigências oriundas das vicissitudes de uma sociedade que, para a própria fortuna, se faz mais atenta aos direitos que detém.

Nesse cenário que se descortina, a Advocacia-Geral da União (AGU), como instituição estatal com plexo de atribuições antes direcionadas ao Ministério Público, tomou forma, avançou em relevância e, paulatinamente, como haveria de ser, tem se firmado como ente indispensável para a consecução das funções estatais.

Conquanto se possa antever no ordenamento, eis que instituída como função essencial à justiça (art. 131 da CRFB), a posição central da AGU no modelo estatal perfeito em 1988, notam-se ainda certos embaraços quanto à definição de sua missão, seja em razão de sua recente formação e da confusão proveniente da anterior vinculação de suas funções ao Ministério Público, seja em virtude de certa nódoa que em si ainda persiste, impingida por sua própria atuação – a exemplo da ideia de que o Estado sempre recorre, muitas vezes imotivadamente, a todas as instâncias jurisdicionais possíveis, a abarrotar o Judiciário e fazer lento um processo que se propunha célere.

Observado esse contexto, destina-se este artigo a analisar a função constitucional imputada à AGU à vista dos conceitos doutrinários de interesse público primário e secundário, mormente em face do desenvolvimento e da maior solidez que a instituição logrou após sua criação e dos ditames diferenciados que, no presente, têm orientado sua ação.

De modo mais preciso, aqui se busca estudar, principalmente na teoria, mas sem perder de vista o aspecto prático, se a AGU, de modo diverso ao que já apontado por abalizados doutrinadores, presta-se efetivamente à defesa de interesses sociais de primeira relevância ou se, ao revés, restringe-se, como um órgão de advocacia em acepção convencionalmente estrita, à perseguição das conveniências da pessoa jurídica (“cliente”) cuja representação judicial e extrajudicial lhe foi cometida.

## 1 INTERESSE PÚBLICO

### 1.1 NOÇÕES SOBRE O CONCEITO DE INTERESSE PÚBLICO – A SUPREMACIA DO PÚBLICO SOBRE O PRIVADO

A ideia de interesse público amolda-se entremeada de notória vagueza, porquanto seu delineamento perpassa por certo esforço

explicativo ante a abstração que lhe é intrínseca, mas também de singular relevância, pois é conceito sempre, por variadas razões, lembrado pelos juristas e que, nas atividades práticas, o operador corriqueiramente invoca como se estivesse a ele atento para, assim, revestir de legitimidade a tese que professa.

Trata-se de noção, sabe-se bem, cujo estudo teórico se atém precipuamente ao direito administrativo, como um de seus tópicos introdutórios, mas cuja importância, sem dúvida, transcende os lindes daquele ramo para tangenciar elementos, *v.g.*, de direito civil e processual. Assim sendo, se muitas vezes é o interesse público associado ao Estado e seu papel, certamente ele há de orientar este ente quando atua não só no aspecto estritamente administrativo, mas também nas demais vertentes, como a processual e a tributária.

Ao se dizer público um interesse, assoma à mente a contraposição a outro que privado seja. Essa natural formulação mais força ganha quando se nota que amiúde a expressão se acompanha do termo “supremacia” – a famosa supremacia do interesse público, a cujo respeito sintetizou Hely Lopes Meirelles, em relação à missão da atividade administrativa: “sempre que entrarem em conflito o direito do indivíduo e o interesse da comunidade, há de prevalecer este, uma vez que o objetivo primacial da Administração é o bem comum”<sup>1</sup>.

Entrelaçando as ideias de público e privado, pontua Celso Antônio Bandeira de Mello que não há entre elas embate na formação do conceito de interesse público, pois não poderia este, autonomamente, se desvincular dos interesses das partes, constituindo-se, na verdade em uma dimensão qualificada dos interesses de cada indivíduo – em suma, seria o interesse deste enquanto membro sociedade<sup>2</sup>.

Vê-se aí, por um lado, uma construção simples, mas, por outro, e talvez em razão dessa simplicidade, que se faz dotada de precisão, pois, sob risco de incorrer em paradoxo, não poderia haver interesse do todo desvinculado do das partes que o compõem, mormente se se admitir que é o interesse público o grande escopo do Estado, que existe, concisa mas precisamente, para viabilizar a vida em sociedade e prover as necessidades desta.

A noção de interesse público, de fato, associa-se à de sociedade – esta como titular daquele, embora, como dito, aquele não se estreme de uma origem particular. A esse respeito, discorre Diógenes Gasparini:

1 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 43.

2 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 25. ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 59-60.

Este [interesse público] é o que se refere a toda a sociedade. É o interesse do todo social, da comunidade considerada por inteiro. Nesse sentido é a lição de Plácido e Silva (Vocabulário jurídico, 10. ed., Rio de Janeiro, Forense, v. 2, p. 498): “Ao contrário do particular, é o que se assenta em fato ou direito de proveito coletivo ou geral. Está, pois, adstrito a todos os fatos ou a todas as coisas que se entendam de benefício comum ou para proveito geral, ou que se imponham para uma necessidade coletiva”<sup>3</sup>.

Ao pensar-se no interesse público como a faceta coletiva dos interesses privados, entrevê-se, até de modo natural, um vetor a lhe erigir primazia sobre estes, caso colidam. Deveras, o princípio da supremacia do interesse público traduz a ideia de preponderância em face de interesses estritamente individuais. Trata-se de orientação que consubstanciaria condição de existência da própria sociedade<sup>4</sup> – e que, em alguma medida, remete ao “pacto social” preconizado por Jean-Jacques Rousseau ao lecionar sobre as bases da formação da vida em coletividade.

Como efeito desse princípio, reveste-se o Estado, ente teleologicamente voltado a garantir a estabilidade do corpo social, de determinadas prerrogativas e instrumentos peculiares em sua atuação – do qual é exemplo comumente citado a desapropriação. Fosse o Estado ordinariamente confrontado pelos interesses menores afetados por seu proceder, ver-se-ia ele tolhido no cumprimento de seus objetivos e, por conseguinte, restaria irrealizável a manutenção da unidade de dado grupo, porquanto seus componentes teriam suas discrepantes vontades sempre postas acima das diretivas de caráter geral.

Essa é a posição apascentada por Maria Sylvania Zanella Di Pietro, para quem “se a lei dá à Administração os poderes de desapropriar, de requisitar, de intervir, de policiar, de punir, é porque tem em vista atender ao interesse geral, que não pode ceder diante do interesse individual”<sup>5</sup>.

Nessa toada, ainda que possa o princípio da supremacia do interesse público servir de pretexto para a prática de arbitrariedades, não se pode de todo dissentir de sua imprescindibilidade para a operação da engrenagem estatal, no sentido de autorizar a administração a adotar posturas de coercibilidade mais elevada ante interesses estritamente particulares, sempre em real benefício para a sociedade. Não à toa é esse princípio apontado como pedra de toque do direito administrativo<sup>6</sup>.

3 GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 8-9.

4 MELLO, op. cit., p. 96.

5 DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 69.

6 *Ibidem*, p. 55.

A propósito, retomando-se, de passagem, aquela divisão entre público e privado, tem-se visto corrente, de reconhecida proficiência, que contesta a dita supremacia, principalmente em função da primazia constitucionalmente conferida aos direitos fundamentais, que, muitas vezes, veiculam pretensões cingidas à esfera privada.

Representante desse novo ideário, Daniel Sarmento apregoa:

[...] divisamos uma absoluta inadequação entre o princípio da supremacia do interesse público e a ordem jurídica brasileira, como também pelos riscos que sua assunção representa para a tutela dos direitos fundamentais. Parece-nos que o princípio em discussão baseia-se numa compreensão equivocada da relação entre pessoa humana e Estado, francamente incompatível com o *leitmotiv* do Estado Democrático de Direito, de que as pessoas não existem para servir aos poderes públicos ou à sociedade política, mas, ao contrário, estes é que se justificam como meios para a proteção e promoção dos direitos humanos<sup>7</sup>.

Com efeito, há que se reconhecer que, na afirmação da supremacia do interesse público sobre o privado, observada a definição segundo a qual é aquele a dimensão coletiva dos interesses individuais, reside certa contradição, eis que se teria a supremacia de um interesse privado (ainda que “qualificado” e de defesa atribuída a ente que não seu titular propriamente dito) sobre outro da mesma natureza.

Nesse particular, assiste razão a Gustavo Binjenbojm ao defender que não há como se asseverar, de antemão, a primazia de dado interesse sobre outro, impondo-se ao administrador um exercício de ponderação, em face do caso concreto, para, de modo legítimo, divisar o interesse cuja proteção lhe incumbe. De modo mais preciso:

Assim, sempre que a própria Constituição ou a lei (desde que agindo constitucionalmente) não houver esgotado os juízos possíveis de ponderação entre interesses públicos e privados, caberá à Administração lançar mão da ponderação de todos os interesses e atores envolvidos na questão, buscando a sua máxima realização<sup>8</sup>.

---

7 SARMENTO, Daniel. Interesses Públicos vs. Interesses Privados na Perspectiva da Teoria e da Filosofia Constitucional. In: SARMENTO, Daniel (org.) et al. *Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio da Supremacia do Interesse Público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 27.

8 BINENBOJM, Gustavo. Da Supremacia do Interesse Público ao Dever de Proporcionalidade: Um Novo Paradigma para o Direito Administrativo. In: SARMENTO, Daniel (org.) et al. *Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio da Supremacia do Interesse Público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 152.

À parte a discussão, é certo caber ao Estado, como razão de sua existência, a realização do interesse público, por vezes nominado bem comum, embora, consabidamente, tanto não signifique que todo interesse estatal seja, *ipso facto*, público. Este, em verdade, é anterior e, como dito, constitui missão do Estado. A aclarar essa distinção, é prestativa a divisão conceitual do interesse público nas categorias de primário e secundário.

## 1.2 INTERESSE PÚBLICO PRIMÁRIO E SECUNDÁRIO

A par sua razão de ser materializar-se no provimento dos interesses sociais, o Estado é concebido como pessoa jurídica, ou, em outros termos, é ente dotado de personalidade e, por isso, apto a encetar relações e defender interesses em nome próprio.

Consoante acima alinhavado, destina-se a figura estatal, em regra, à salvaguarda de interesses titularizados por outrem (a sociedade), tomando-os como seus, mas, malgrado a tal, a princípio, não devesse se dar, pode vir a defender, quiçá sob rótulo disfarçado, direitos cingidos à proveitos exclusivamente seus.

De fato, seja em função de alguma conveniência peculiar ou possibilidade de grande oneração, seja em virtude de errônea avaliação fática perpetrada por um de seus agentes, pode o Estado resvalar na insistência em patrocinar interesse diverso do que, em um juízo de ponderação, se configure como público respeitante à cura de bens socialmente relevantes.

Segundo afamada doutrina<sup>9</sup>, diz-se público secundário o interesse cuja proteção interessa exclusivamente ao Estado, em função de uma conveniência sua enquanto pessoa jurídica, e público primário o interesse social propriamente dito, que, este sim, cabe à administração buscar. Veja-se que ambos, primário e secundário, são visados e personalizados pelo Estado – um, porém, é de seu interesse exclusivo (o secundário) e, o outro, transcendente, remetendo à coletividade.

A respeito da diferenciação, de modo notavelmente didático, disserta o professor Luís Roberto Barroso:

O interesse público *primário* é a razão de ser do Estado e sintetiza-se nos fins que cabe a ele promover: justiça, segurança e bem-estar social. Estes são os interesses de toda a sociedade. O interesse público *secundário* é o da pessoa jurídica de direito público que seja parte em uma determinada relação jurídica – quer se trate da União, do Estado-membro, do Município ou das suas autarquias. Em ampla

9 MELLO, op. cit., 65.

medida, pode ser identificado como o interesse do erário, que é o de maximizar a arrecadação e minimizar as despesas<sup>10</sup> (Grifo do autor).

Nessa ordem de ideias, pode-se dizer que, em sua atuação, sempre, o Estado defenderá um interesse público secundário, porquanto visto como se seu próprio fosse – afinal, o Estado subjetiva interesses<sup>11</sup> – mas, para abrigar-se sobre o pálio da legitimidade, deve o interesse secundário coincidir com um primário, este o motivo que lhe dá sentido.

Deveras, não obstante se reconheça que pode o Estado, como pessoa jurídica que é, assim como as demais entidades de mesma natureza, erigir interesses próprios, só lhe é dado atuar em prol da consecução dos interesses da sociedade que o fundou. Celso Antônio Bandeira de Mello explana:

[...] o Estado, concebido que é para a realização de interesses públicos (situação, pois, inteiramente diversa da dos particulares), só poderá defender os seus próprios interesses privados quando, sobre não se chocarem com os interesses públicos propriamente ditos, coincidam com a realização deles. Tal situação ocorrerá sempre que a norma donde defluem os qualifique como instrumentais ao interesse público e na medida em que o sejam [...]<sup>12</sup>.

Noutro bordo, é cediço que, ante dada situação concreta, não se faz, em todo tempo, de pronto detectável o interesse juridicamente caracterizado como público primário, mormente ante bens em contraposição. Nessa dita dificuldade, é dizer, mais uma vez se corrobora a tese, acima exposta, de que incumbe ao administrador, a cada caso com que se defronta, aferir, segundo um método proporcional de ponderação, qual o interesse cuja satisfação há de ser empreendida pelo Estado.

Ao cabo da avaliação ponderativa, pode o gestor, por equívoco ou mesmo por amparar alguma veleidade estatal inoportuna, apontar como digno interesse que não seja exatamente o comportado em tom lídimo – ou, em outras palavras, sagrar interesse secundário em detrimento do primário. Nesse ponto, diga-se de passagem, se destaca a pertinência das

---

10 BARROSO, Luís Roberto. Prefácio. O Estado Contemporâneo, os Direitos Fundamentais e a Redefinição da Supremacia do Interesse Público. In: SARMENTO, Daniel (org.) et al. *Interesses Públicos versus Interesses Privados*: Desconstruindo o Princípio da Supremacia do Interesse Público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. XIII.

11 MELLO, op. cit., p. 65.

12 Idem, p. 66.

instâncias internas ou heterônomas de controle do ato administrativo e respectiva possibilidade de acesso a quem interessar.

Nesse passo, a afirmação de um interesse como público primário pode, destarte, como repetidamente se dá, arrojarse em querela cuja solução decorra de maior delonga e da intervenção de terceiros. Tal querela, inclusive, pode surgir indiferentemente, isto é, haja o gestor corretamente ou não eleito como público primário interesse assim posto pela ordem vigente.

Precisamente nesse embate acerca da inserção de um interesse público na categoria “primário” ou “secundário”, suscita-se a relevância do órgão encarregado da representação (judicial e extrajudicial) do Estado. Promover a defesa do juízo a que chegou o administrador ao sopesar as circunstâncias do caso, num primeiro instante, seria o papel do advogado público, mas, se ele aí se queda ou não, cumpre perquirir-se.

## **2 O PAPEL CONSTITUCIONAL DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO: DEFESA DO INTERESSE PRIMÁRIO OU SECUNDÁRIO**

### **2.1 BREVES NOTAS SOBRE A CARACTERIZAÇÃO CONSTITUCIONAL DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**

Talvez como uma representação da confusão que comumente se estabelece entre noções que, como se viu, são distintas, antes de promulgada a Constituição da República de 1988, cabia ao Ministério Público Federal exercer tanto a defesa dos interesses transindividuais quanto atuar em nome da União em juízo. Um mesmo órgão, portanto, ora zelava pela defesa dos interesses do Estado, ora pugnava pela salvaguarda de bens não raro avessos à política estatal.

Tal unidade, decerto, acarretava duplo inconveniente: primeiro, tornava o *parquet* indesejavelmente atado a volições estatais, quando, muitas vezes, recaí-lhe de atuar contra diretivas vindas do Estado; segundo, privava o Estado de um órgão focado nos seus interesses e especializado em erigir teses jurídicas que os salvaguardassem.

Atenta a uma separação que já tardava, o constituinte de 1988 albergou o Ministério Público como instituição permanente, atribuindo-lhe o matiz de função essencial à justiça, conferindo-lhe, todavia, maior autonomia e independência em relação ao Estado. Na nova ordem, como grande inovação, a defesa da União passou a ser atribuída a uma instituição própria, também surdida como função essencial à justiça – a Advocacia-Geral da União. Sobre os dois órgãos, assim se dispôs:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

§ 1º - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

[...]

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.

§ 1º - A Advocacia-Geral da União tem por chefe o 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.

Apartado do Ministério Público Federal a defesa do Estado enquanto pessoa jurídica, foi instituída a Advocacia-Geral da União (AGU) como ente encarregado de exercer a representação judicial e extrajudicial da União e de prestar consultoria e assessoramento ao Poder Executivo.

Ministrou-se à União, nesse passo, um órgão próprio a prover respaldo jurídico a suas políticas públicas e a postular em juízo, de modo direto e especializado, a higidez dos atos que adota. Nas palavras de Leonardo Cacau Santos La Bradbury:

[...] a AGU é uma função essencial à Justiça, ao lado do Ministério Público, da Advocacia privada e da Defensoria Pública, o que, a priori, já demonstra a importância da instituição elevada a nível constitucional. [...] A AGU, ao ser conceituada pela CF/88 como uma “instituição, ressalta seu caráter de órgão permanente, perene, que possui interesses e objetivos específicos a proteger e resguardar, em face do ordenamento jurídico pátrio<sup>13</sup>.

---

13 BRADBURY, Leonardo Cacau Santos La. Advocacia-Geral da União: órgão de defesa de direitos fundamentais e aplicador da nova hermenêutica constitucional. *Publicações Escola da AGU: Trabalhos Vencedores do Concurso de Monografias da AGU em 2009-2010*. Brasília, n. 15, p. 45-84, fev. 2012. p. 49.

Embora a princípio não inserida, segundo a Constituição de 1988, na estrutura do Executivo, eis que insculpida em capítulo diverso do reservado àquele, a AGU guarda com este Poder claro vínculo, pois é ela responsável pelo amparo consultivo do Executivo e, ainda, por caber ao Presidente da República, livremente, nomear seu chefe, não se atando, inclusive, a membros concursados integrantes da carreira e não submetendo sua escolha ao crivo do parlamento.

Por outro lado, no atinente à atuação judicial e extrajudicial, verifica-se, a indicar que o papel da AGU transcende a moldura do Poder Executivo, que é ela responsável pela representação da União como um todo, não importando a origem orgânica do ato ou interesse cuja tutela é instada a empreender. Assim, *e.g.*, se impugnado judicialmente um concurso público realizado autonomamente pelo Legislativo ou uma licitação deflagrada pela administração do Judiciário da União, não é senão a AGU que militará pela validade dos atos, porquanto neles se tem órgãos adstritos a esse ente federal central.

Embora controversa a posição, segundo César do Vale Kirsch, a propósito da inserção constitucional da AGU e das atribuições que lhe foram cometidas, ela teria natureza de órgão de Estado, postando-se como função essencial à justiça e desvinculada da cadeia de qualquer dos três poderes que compõem a União<sup>14</sup>.

Não obstante instituída em 1988 pela nova Constituição, a estrutura da AGU só veio a ser fundada e, suas atribuições, mais especificamente reguladas cinco anos mais tarde, com a edição da Lei Complementar nº 73/93.

Trata-se, o nome já indica, de um órgão de advocacia, mas, a princípio, de uma advocacia diferenciada. A esboçar essa distinção, a Constituição de 1988 exara a AGU em tópico reservado a si e as Procuradorias dos Estados do Distrito Federal, apondo-lhes o rótulo de advocacia pública, apartada da de cunho privado, sendo ambas, em todo caso, essenciais à Justiça.

A distinção apontada não é vã. Se a AGU se dedica à defesa de interesses de pessoa jurídica revestida de natureza e atribuições peculiares, igualmente especial há de ser o seu proceder. Deveras, a atuação do advogado deve ser estritamente adequada aos interesses próprios de seu cliente. Com a AGU, doravante se verá, não calha ser desavindo.

---

14 2003 apud BRADBURY, 2012, p. 55.

## 2.2 A DEFESA DO INTERESSE PÚBLICO

Relembrando o que já dito, o Estado é titular de interesses enquanto pessoa jurídica e, naturalmente, buscará a todo tempo a sua efetivação. Entrementes, consoante explanado, a atuação do Estado somente se caracteriza legítima quando, para além de intentar a consecução de sua vontade enquanto pessoa jurídica, visar atingir bens de maior estatura, pertinentes à sociedade que o edificou – o interesse público primário, portanto.

Como órgão de advocacia que é, a AGU, evidentemente, se dedica de forma parcial à defesa da União e, por conseguinte, proclamará sempre o acerto dos atos por ela inicialmente pensados como representativos do interesse público primário, acabem eles por ostentar efetivamente ou não essa natureza.

Com essas ponderações, e mormente dado o anterior atrelamento das atribuições da AGU ao Ministério Público, poder-se-ia de pronto pensar que, apartadas as respectivas incumbências pela Lei Maior de 1988, teria o *parquet* mantido em seu círculo atribuições concernentes ao interesse primário e, instituída a AGU, afastando-se confusões, dir-lhe-iam respeito os interesses secundários, a se concretizarem por meio da defesa intransigente das políticas da União.

À primeira vista, é exatamente essa a lição ministrada por Luís Roberto Barroso:

Embora não tenha sido objeto de elaboração doutrinária mais densa, conforme registrado acima, essa distinção [entre interesse público primário e secundário] não é estranha à ordem jurídica brasileira. É dela que decorre, por exemplo, a conformação constitucional das esferas de atuação do Ministério Público e da Advocacia Pública. Ao primeiro cabe a defesa do interesse público primário; à segunda, a do interesse público secundário. Aliás, a separação clara dessas duas esferas foi uma importante inovação da Constituição Federal de 1988<sup>15</sup>.

A separação em comento, operada pela vigente Carta, aviou, indubitavelmente, a superação da incongruência de se concentrar num só órgão competências que, em não raras oportunidades, se mostravam contraditórias, bem como se deferiu ao Estado a existência de um aparato que, sob regime de dedicação exclusiva, patrocina judicial e extrajudicialmente suas deliberações. As inconveniências antes emanadas da indevida união, destarte, foram deitadas abaixo.

15 BARROSO, 2010. p. XIII-XIV.

A criação da AGU e a atribuição a si de funções antes dirigidas ao Ministério Público, todavia, não enseja a conclusão de que unicamente este passou a tutelar o interesse público primário, cabendo àquela a defesa do secundário. Essa conclusão pode ser expressada, como claramente o fez o professor Luís Roberto Barroso – que, aliás, já cerrou fileira em Procuradoria de Estado –, com finalidade unicamente didática e para se ressaltar a importância do aparte fincado pelo constituinte. Tecnicamente, contudo, a ilação não procede.

De modo simplificado, pode-se dizer que, tendo em vista que a atuação legítima do Estado se dará tão-somente quando perseguir o interesse público primário, idêntica orientação deve tomar a AGU, dado que, como instituição de advocacia, deve realizar os precisos interesses queridos por seu cliente. Se públicos primários são eles, por eles também zelará a AGU.

Não é outro o pensamento externado por Bradbury:

Desta forma, necessário se faz enfatizar que o fato dos membros da AGU atuarem em juízo com parcialidade ou na fase consultiva, na defesa dos interesses da União, suas autarquias ou fundações, não retira o seu compromisso ético com o respeito e a busca da efetivação dos valores constitucionais e legais que sustentam nosso ordenamento<sup>16</sup>.

Bem assim, embora tenha função advocatícia, a AGU é também órgão de Estado e, nessa condição, está sujeita à consecução dos mesmos objetivos que justificam a existência deste e há igualmente de se guiar pelos princípios elementares do ordenamento jurídico que lhe dá forma. Aliás, tão marcante é essa nota que se diz, sem unanimidade mas com grande acerto, caber à AGU, mais especificamente, a defesa do Estado, e não do governo. Oportuna é a explicação de Rommel Macedo:

À luz do papel de controle de legalidade e legitimidade desempenhado pela Advocacia-Geral da União, garantidor de um verdadeiro Estado Democrático de Direito, trata-se, em ambos os casos, de uma advocacia de Estado, na medida em que se age na defesa de princípios constitucionais que não se alteram pela simples mudança de governo, nem se submetem aos momentâneos interesses partidários<sup>17</sup>.

16 Bradbury 2012, p. 58.

17 MACEDO, Rommel. *Advocacia-Geral da União na Constituição de 1988*. São Paulo: LTr, 2008. p. 131.

Está assente que recaia sobre a AGU, por conseguinte, tanto por lhe caber defender quanto por integrar o Estado, perseguir interesses que toquem à sociedade – incumbe-lhe, pois, *e.g.*, não olvidar ao administrador os princípios regentes de sua atividade, agir à luz dos fins com que a Lei dá razão ao Estado e protestar pela realização dos direitos fundamentais. Tem-se a notícia, inclusive, de que, por meio de ato interno vinculante (Parecer nº GQ-111, aprovado pelo Presidente da República em 05 de junho de 1996), a própria AGU já manifestou ser obrigação sua substanciar o interesse público primário<sup>18</sup>.

Apesar de serem esses os ideais que iluminam o desempenho de suas funções institucionais, é de se reconhecer que a advocacia pública, ainda na atualidade, não se esquivava de nódoas oriundas de uma atuação que, se dita esteada em estrito cumprimento do dever por um lado, por outro, se revelou demasiadamente intransigente na cura de interesses estatais que, após transcorrer processual usualmente largo, se viram puramente secundários. De fato, é muito propalada a ideia de que “o Estado recorre sempre” e sem motivo, postergando feitos de resultado esperado e, assim, maculando a imagem da advocacia pública perante o Judiciário e a sociedade.

Noutro bordo, e no que tange à advocacia pública federal mais especificamente, alguns indicativos abstratos e, precipuamente, práticos dão conta de que, conquanto ainda lhe pesem nas costas as ditas pechas, a AGU, mais ainda à medida que amadurece, está atenta a vetores que vão de encontro ao interesse público primário.

Como primeiro exemplo de referencial teórico da busca pelo interesse público, a Lei Complementar nº 73/93, diploma orgânico da AGU, proíbe seus membros de contrariar súmula, parecer normativo ou orientação técnica adotado pelo Advogado-Geral da União (art. 28, inciso II). A conferir dimensão concreta a esse preceito, e aqui tangendo apenas as súmulas, apesar da edição inicialmente comedida (a primeira foi cunhada em 1997), setenta já foram editadas até o momento. Com base nesses enunciados, podem (devem) os membros da carreira deixar de contestar ações ou de recorrer em causas com tese já sedimentada no Judiciário, a primar pela efetividade e celeridade da função jurisdicional.

Ao deixar, diante de um enunciado administrativo de natureza vinculante, de exercer a defesa de seu “cliente”, infere-se que adjetivo público (e primário) que acompanha a função advocatícia de Estado outorga-lhe, primeiro, distinção em relação à praxe dos causídicos privados de defender

---

18 BRADBURY, op. cit., p. 58.

o mandante a qualquer custo e, segundo, a obrigação de agir atenta àqueles interesses estatais que coincidam com os da sociedade.

Outro significativo exemplo que, ao atender ao interesse público, resultou até em edulcorar a imagem da instituição, é o programa de redução de litígios, encabeçado pela Procuradoria-Geral da União (PGU), que viabilizou, em geral por meio da desistência de recursos com arrimo em pareceres, a extinção de grande número de causas em que a intervenção da União seria sabidamente baldada e, conseqüentemente, apenas protelatória. Como fruto desse plano, economizaram-se principalmente ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) horas de labuta despicienda, seja adiantando-se o desfecho de processos, seja permitindo à Corte dedicar tempo às causas que realmente merecem atenção, sendo a grande favorecida, sem dúvida, a sociedade.

Medidas como as citadas satisfazem o interesse público em duas vias: primeiro, dão lesto termo a ações cujo resultado já é conhecido, a economizar o labor dos que operam a função jurisdicional; segundo, denotam que a atuação da AGU está voltada às causas que realmente demandem seu esforço, a fazer com que outros – e até mais acedentes – sejam os olhos dos julgadores que apreciam seus petitórios.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Por ser instituída pela Constituição de 1988 como órgão de Estado, a AGU está juridicamente vocacionada para a consecução de interesses públicos primários, coadunando-se com a natureza e fins do ente que patrocina. Tal direcionamento teórico, mais e mais, tem recebido a companhia da atuação prática de seus membros, que, pautados pelas diretivas que a AGU assumiu, concretizam a real missão institucional a ela cometida.

Por sua recente criação – mesmo hoje há certa confusão de suas atribuições com as do Ministério Público –, a AGU tem certo terreno a galgar para consolidar-se como instituição imprescindível ao Estado – e a própria União, aliás, ainda hesita em compreender a real importância do órgão responsável por fazê-la andar em caminho seguro quanto à juridicidade. Sem embargo, é possível dizer, mormente à vista de suas últimas conquistas, que, por meio da defesa da União, é a AGU entidade de primeira relevância na salvaguarda dos princípios fundantes do Estado, do patrimônio público e dos direitos fundamentais – instituição, pois, também no plano dos fatos, essencial à justiça.

**REFERÊNCIAS**

- BARROSO, Luís Roberto. Prefácio. O Estado Contemporâneo, os Direitos Fundamentais e a Redefinição da Supremacia do Interesse Público. In: SARMENTO, Daniel (org.) et al. *Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio da Supremacia do Interesse Público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- BINENBOJM, Gustavo. Da Supremacia do Interesse Público ao Dever de Proporcionalidade: Um Novo Paradigma para o Direito Administrativo. In: SARMENTO, Daniel (org.) et al. *Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio da Supremacia do Interesse Público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- BRADBURY, Leonardo Cacau Santos La. Advocacia-Geral da União: órgão de defesa de direitos fundamentais e aplicador da nova hermenêutica constitucional. *Publicações Escola da AGU: Trabalhos Vencedores do Concurso de Monografias da AGU em 2009-2010*. Brasília, n. 15, fev. 2012.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- MACEDO, Rommel. *Advocacia-Geral da União na Constituição de 1988*. São Paulo: LTr, 2008.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 25. ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2008.
- SARMENTO, Daniel. Interesses Públicos vs. Interesses Privados na Perspectiva da Teoria e da Filosofia Constitucional. In: SARMENTO, Daniel (org.) et al. *Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio da Supremacia do Interesse Público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.