
O PAPEL DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

THE ROLE OF ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO IN EFFECTIVE SOCIAL RIGHTS

Larissa Suassuna Carvalho Barros

Procuradora Federal

Procuradora do IBAMA e do ICMBio em Santarém/PA

Graduada em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco

Pós-Graduada em Direito Constitucional pela Universidade Anhanguera-Uniderp

SUMÁRIO: Introdução; 1 O direito como fruto de conquista: origem dos direitos sociais; 2 Os direitos sociais no Brasil; 3 A Advocacia-Geral da União; 3.1 A Procuradoria-Geral Federal; 4 O papel da Advocacia-Geral da União na efetivação dos direitos sociais; 4.1 Do direito à educação: as cotas raciais e sociais em universidades; 4.2 Da proteção à infância: a classificação indicativa obrigatória em programas de rádio e TV; 4.3 Do direito à saúde: os medicamentos genéricos; 4.4 Do direito à moradia: a defesa do programa habitacional “Minha casa, minha vida”; 4.5 Do direito à previdência: a política de redução de litigiosidade e de conciliação em matéria de benefícios; 5 O custo dos direitos sociais e a teoria da reserva do possível; 6 Conclusão; Referências.

RESUMO: O presente artigo se debruça sobre o papel assumido pela Advocacia-Geral da União em prol da efetivação dos direitos sociais. O propósito foi o de pontuar o grau de importância e de contribuição que o trabalho dos advogados públicos federais possui hoje na luta em favor da implementação de um autêntico Estado Social de Direito e de, apontando conquistas já alcançadas ao longo de vinte anos de estória, mostrar que o caminho à frente tende a ser ainda mais frutífero, diante da postura que vem sendo adotada. Pelo que se tem observado, a Advocacia-Geral da União no exercício do seu mister, para além de promover a defesa e o assessoramento jurídico da União, almeja ser também protagonista na batalha de tornar os direitos sociais mais do que uma promessa constitucional. A pesquisa do assunto foi feita em livros, jurisprudências, legislação, revistas e internet, para – após discorrer brevemente sobre a criação da instituição e contextualizá-la no cenário jurídico nacional – passar à casuística, melhor forma de apontar o que de efetivo é feito em seu âmbito.

PALAVRAS-CHAVE: Constitucional. Direitos Sociais. Políticas Públicas. Advocacia-Geral da União. Casuística.

ABSTRACT: This article focuses on the role played by the Advocacia-Geral da União in support of fulfillment of social rights. The purpose was to show the degree of importance and contribution that the public lawyers' work has nowadays in the fight for establishing an authentic Social State of Law and, pointing past achievements over twenty years of story, show that the way ahead is likely to be even more fruitful, due to the position that has been adopted. From what has been observed, the Advocacia-Geral da União in the exercise of his task as well as promote advocacy and legal advice of the Union also aims to be a protagonist in the battle to make social rights more than a constitutional promise. The research topic was made in books, case law, legislation, magazines and the internet to - after briefly discuss the creation of the institution and contextualize it in national legal scene - pass the case series, best way to point out what is done for effective thereunder.

KEYWORDS: Constitutional. Social Rights. Public Policy. Advocacia-Geral da União. Case Series.

INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988, editada com a nítida intenção de romper por completo com o regime ditatorial anteriormente existente, trouxe consigo uma série de direitos com o propósito de garantir *cidadania* aos indivíduos. Não por outra razão, aliás, já em seu art. 1º ocupa-se em estabelecer o princípio da dignidade da pessoa humana como um de seus fundamentos. Sabe-se, todavia, que é preciso ir além da mera previsão normativa, sob pena de a cidadania perpetuar-se tão somente como uma promessa constitucional. O Estado precisa agir, atuar. É o que leciona, por exemplo, o ilustre Gilmar Ferreira Mendes:

Assim concebidos, isto é, como direitos a que correspondem obrigações de fazer, a cargo não apenas do Estado, mas da sociedade, em geral – não por acaso, ao enunciar alguns desses direitos (e.g., saúde e educação), a nossa Carta Política afirma que eles constituem “direitos de todos e dever do Estado” –, a primeira e radical indagação que suscitam esses novos direitos é saber como torná-los efetivos.¹

Exsurge daí, então, a necessidade de implementar as chamadas políticas públicas, seara em que o advogado público assume papel determinante. É o que defende, por exemplo, Evandro Luiz Rodrigues:

Nesse cenário, a Advocacia Pública exerce papel nobre. A conformação jurídica das políticas e a sua defesa garantem ao cidadão sua base existencial. Assim, no patamar nacional, a Advocacia-Geral da União sustenta os planos governamentais, pois defende a União em Juízo e assessora juridicamente o Poder Executivo. É dizer: faça-se a política pública de acordo com os ditames da Constituição Federal. Ninguém está acima da Carta da República.²

Pois bem. É sobre o papel do advogado público na implementação das políticas públicas, ou mais especificamente sobre o papel da Advocacia-Geral da União na efetivação dos direitos sociais, que se debruça o presente artigo.

1 MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 760.

2 RODRIGUES, Evandro Luiz. A importância da Advocacia-Geral da União (AGU) para a redução das desigualdades sociais. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 16, n. 2769, 30 jan. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/18375>>. Acesso em: 6 mar. 2012.

No primeiro capítulo, procurou-se divagar um pouco acerca da origem dos direitos sociais para, no segundo capítulo, falar sobre tais direitos na realidade brasileira, sua evolução ao longo das Constituições, etc.

Já no terceiro capítulo, delineiam-se os contornos da Advocacia-Geral da União, bem como da Procuradoria-Geral Federal, carreira dela integrante, para então, no quarto capítulo, abordar o papel da AGU na efetivação dos direitos sociais, através da exposição de casos concretos, relacionados aos direitos à educação, saúde, moradia, previdência e proteção à infância. No quinto capítulo, se versou um pouco acerca dos custos financeiros para a efetivação dessa gama de direitos e da cláusula da reserva do possível, colocando a questão sob um enfoque no sentido da importância da atuação do advogado público junto ao Judiciário, para garantir o respeito ao princípio da separação dos poderes e a observância ao princípio da razoabilidade.

A pretensão do presente artigo não foi, sob nenhum ângulo, a de exaurir o tema ou colocar a AGU em um patamar de excelência. Muito ao contrário: o escopo desse escrito consistiu, em verdade, em demonstrar que a AGU vem contribuindo para a construção de uma sociedade efetivamente mais digna; mais dotada, enfim, de dignidade humana.

2 O DIREITO COMO FRUTO DE CONQUISTA: ORIGEM DOS DIREITOS SOCIAIS

O Direito, como ciência eminentemente humana que é, não se apresenta como uma obra acabada. Muito ao contrário: é fruto de lutas, debates e embates ao longo da história. É fruto de conquista de uma sociedade. Para comprovar esse fato, basta observar a classificação dos direitos humanos em três gerações, divididas basicamente em razão da ordem cronológica com que foram sendo reconhecidos, albergados pelos ordenamentos jurídicos.

Entre os direitos de chamada *segunda geração*, pois, estão os *direitos sociais*, verdadeiros direitos fundamentais que, como tais, são dotados de um grande conteúdo axiológico. “Esse conteúdo consagra uma intenção de proteger um princípio maior que é a dignidade da pessoa humana, de um ponto-de-vista ético-valorativo”.³

Essa realidade, todavia, se mostra relativamente recente. Até meados do século XX, predominava uma ideologia liberal, que pregava que o Estado deveria se abster de intervir na vida dos particulares, naquilo que se denominava “intervenção mínima”. Apenas com o passar do

3 RAMOS, André de Carvalho. As violações dos direitos humanos perante o direito internacional. *Processo Internacional de direitos humanos*. Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar, 2002. p. 7 a 35.

tempo é que se passou a perceber que a total ausência de interferência do Estado em determinadas searas não se mostrava salutar, mas sim prejudicial aos indivíduos.

Essa percepção acabou por gerar, felizmente, uma mudança de paradigma. Eis que se iniciou um novo modo de pensar sobre a atuação do Estado, centrado na “idéia de que a felicidade dos homens não se alcança apenas contra o Estado, mas, sobretudo, pelo Estado”⁴. Era o Estado Social que surgia, materializado, em primeira mão, pela Constituição mexicana de 1917 e pela Constituição de Weimar de 1919, que vieram para consagrar como novos direitos fundamentais os direitos econômicos e sociais.

2 OS DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL

Sob clara e direta influência da Constituição mexicana de 1917 e da Constituição de Weimar de 1919, o Brasil, na Constituição de 1934, passou pela primeira vez a dedicar um título específico à ordem social. Nessas constituições, os direitos sociais estavam inseridos no capítulo da ordem social, que sempre vinha atrelado ao capítulo da ordem econômica, certamente por força dos resquícios da ideologia liberal antes vigente.

A Constituição de 1988 inovou, entretanto, trazendo um capítulo especial para os direitos sociais (capítulo II do título II) e um título à parte para a ordem social (título VIII). Não pretendeu o constituinte, todavia, separar a questão em dois capítulos como se fossem coisas distintas. Ao revés, o objetivo parece ter sido apenas melhor sistematizar o assunto.

Segundo José Afonso da Silva, célebre constitucionalista, os direitos sociais são:

prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais⁵.

É ínsito ao conceito de direitos sociais a exigência de uma atuação estatal. Fala-se em *prestações positivas*. Em contexto diametralmente oposto ao do Estado Liberal, portanto, o Estado, a partir dessa nova perspectiva, tem o *dever de atuar, de agir para garantir melhores condições*

4 VELOSO, Carlos Mário da Silva. *Dos direitos sociais na Constituição do Brasil*. Disponível em: <http://www.ufrnet.br/~tl/otherauthorsworks/dpr0027/veloso_carlos_dos_direitos_sociais_na_cf.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2012.

5 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 286.

de vida aos indivíduos, mormente os mais fracos economicamente, conferindo eficácia ao princípio da isonomia.

A Constituição de 1988, em seu art. 6º, versa, *in verbis*:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010)⁶

Como fica à evidência, a intenção do constituinte foi das mais nobres. Ele elencou como direitos sociais tudo aquilo que, uma vez garantido, é capaz de alçar o indivíduo ao patamar de autêntico cidadão, dotado de dignidade, objetivo maior da Carta Magna.

É justamente neste sentido que assume particular relevância a constatação de que a dignidade da pessoa humana é simultaneamente limite e tarefa dos poderes estatais. Na condição de limite da atividade dos poderes públicos, a dignidade necessariamente é algo que pertence a cada um e que não pode ser perdido ou alienado, porquanto, deixando de existir, não haveria mais limite a ser respeitado (considerado o elemento fixo e imutável da dignidade). Como tarefa imposta ao Estado, a dignidade da pessoa humana reclama que este guie as suas ações tanto no sentido de preservar a dignidade existente ou até mesmo de criar condições que possibilitem o pleno exercício da dignidade, sendo, portanto, dependente (a dignidade) da ordem comunitária, já que é de se perquirir até que ponto é possível ao indivíduo realizar, ele próprio, parcial ou totalmente, suas necessidades existenciais básicas ou se necessita, para tanto, do concurso do Estado ou da comunidade (este seria o elemento mutável da dignidade)⁷.

Entre a previsão normativa e a realidade, entretanto, podem existir verdadeiros abismos. A Lei Maior de um país pode prever uma gama de direitos e, em verdade, não garantir efetivamente nenhum deles. Não é em vão, nessa senda, que Karl Loewenstein classificou as constituições da seguinte maneira: 1) *Constituição Normativa*: é aquela realmente vivida pela sociedade por ela regida. Em outras palavras, há uma coincidência entre a norma e a realidade. A Carta Maior é deveras aplicada, na realidade

6 BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 01. mai. 2012.

7 SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 5. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 117-118.

fática, ou seja, as normas constitucionais são plenamente eficazes; 2) *Constituição Nominal*: é aquela em que não se verifica uma integração entre as normas e a realidade. Embora sejam juridicamente válidas, as normas constitucionais não são aplicadas na realidade, isto é, são ineficazes; 3) *Constituição Semântica*: são normas constitucionais elaboradas com o intuito de legitimar o poder. Representam mero disfarce, pois se procura dar aparência de legalidade e legitimar regimes, via de regra, autoritários.

Muitas vezes sustentam que a Constituição de 1988 é do tipo *Constituição Normativa*. Indaga-se, contudo, se os preceitos insculpidos em nossa Carta Constitucional são efetivamente aplicados. “A Doutrina tem, de forma irresponsável, insistido em classificar a Constituição da República como sendo normativa, não se dando conta das consequências dessa insistência, como, v.g., o falseamento da realidade social”.⁸

Ora, não há como ignorar a realidade social brasileira. Não é preciso grande esforço para constatar que no nosso país, infelizmente, grande parcela da sociedade ainda está à margem do acesso a bens e direitos básicos, que lhe garantam o mínimo existencial, necessário a uma vida digna.

Mudar esse quadro não é fácil. Os direitos sociais carecem de um trabalho árduo para serem implementados. É preciso conferir efetividade e eficácia aos dispositivos constitucionais que os consagram, cabendo indagar qual o papel da Advocacia-Geral da União (AGU) em prol desse objetivo. Antes disso, todavia, convém delinear os seus contornos.

3 A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

A Constituição de 1988, dentre suas tantas inovações, dispôs que o advogado é *essencial à administração da justiça* (art. 133). Criou, também, a Advocacia-Geral da União, *in verbis*:

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.⁹

8 ALVES, Murilo Ricardo Silva. *A Constituição da República Federativa do Brasil e sua classificação ontológica: uma conversa com Karl Loewenstein, Konrad Hesse e Ferdinand Lassale*. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 75, 01/04/2010. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7593>. Acesso em: 08 mar. 2012.

9 BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/civil_03/constituicao/constitu%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 01. mai. 2012.

Partindo da premissa básica de que a Advocacia-Geral da União nada mais é do que a faceta pública da advocacia, naturalmente ela também se perfaz como *função essencial à justiça*.

Até a criação da AGU, a União era representada em juízo pelo Ministério Público Federal e sua representação extrajudicial cabia à Consultoria-Geral da República, às Consultorias Jurídicas dos Ministérios e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, em matéria tributária. A efetiva implantação da AGU só se deu com a edição da Lei Complementar nº 70/93, a qual definiu suas regras de organização e funcionamento.

A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, que já existia, passou a integrar a AGU, ficando responsável não só pela representação extrajudicial (como antes), mas também pela representação judicial em matéria tributária. Do mesmo modo, as Consultorias Jurídicas dos Ministérios, já existentes, passaram a compor a estrutura da AGU, mantendo suas funções de assessoramento jurídico dos Ministros de Estado.

Assim que a Lei Orgânica da AGU foi editada, tiveram início os procedimentos para organização de seus novos órgãos. Em substituição ao papel de representação judicial em matéria não tributária, até então desempenhado pelo Ministério Público Federal, foi implantada a Procuradoria-Geral da União, sendo também criadas as Procuradorias Regionais da União, as Procuradorias da União nos Estados e as Procuradorias Seccionais da União.

O último ramo a ser criado, em 2002 (Lei nº 10.480/2002), foi a Procuradoria-Geral Federal, a qual, vinculada à AGU, ficou responsável pela representação judicial e extrajudicial de todas as autarquias e fundações públicas federais, aí incluído o assessoramento jurídico de seus dirigentes, tarefa que ficou a cargo dos procuradores federais. O único órgão jurídico da Administração Indireta que não integrou a Procuradoria-Geral Federal foi a Procuradoria-Geral do Banco Central, que possui carreira própria.

3.1 A PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

Nos termos da Lei nº 10.480/2002:

Art. 10. À Procuradoria-Geral Federal compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de

qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial.¹⁰

Pois bem. Representar as autarquias e fundações públicas significa, em primeira escala, representar o *interesse público* perseguido por esses entes da Administração Indireta, cada um em sua esfera de atuação específica. Hoje, há mais de cento e cinquenta autarquias e fundações, as quais atuam nos mais variados ramos (ex: INSS, IBAMA, INCRA, FUNAI, ICMBio, ANVISA, ANATEL, ANCINE, etc.).

Da mesma forma que o próprio Estado não é um fim em si mesmo, a PGF, como um dos órgãos da União, e as próprias autarquias e fundações de direito público, na condição de entes do mesmo Estado, também não existem para atender suas próprias demandas internas. Todas cumprem funções públicas e somente devem ter em vista o interesse público.¹¹

A formulação de políticas públicas a serem implementadas, em nível federal, incumbe ao Presidente da República e ao Poder Legislativo, que as fixam por meio de lei ou outros atos normativos. Uma vez editados, aí sim, é que saberá o administrador o interesse público a ser perseguido.

“A expressão ‘interesse público’ evoca, imediatamente, a figura do Estado, e mediamente, aqueles interesses que o Estado ‘escolheu’ como os mais relevantes, por consultarem aos valores prevaletentes na sociedade”.¹²

Grande parte da execução dessas políticas públicas fica a cargo das autarquias e fundações públicas federais, que, na qualidade de integrantes da administração indireta, têm o poder-dever de implementá-las. Desse mister, exsurge o papel fulcral a ser desempenhado pela Procuradoria-Geral Federal: defender e viabilizar juridicamente as políticas públicas e o interesse público a cargo da administração indireta. Tanto é assim que os procuradores federais e servidores da PGF responsáveis pela elaboração do planejamento estratégico da instituição definiram como sua missão, em 2008, “defender as políticas e o interesse públicos, por intermédio da orientação jurídica e representação judicial das autarquias e fundações públicas federais, observados os princípios constitucionais”.¹³

10 BRASIL. *Lei nº 10.480, de 02 de julho de 2002*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10480.htm>. Acesso em: 01. maio 2012.

11 FREITAS, Marcelo Siqueira. *Histórico e Atribuições da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal*. Palestra 1. Apostila do Programa de Formação Procurador Federal 2ª Categoria. Brasília: Cespe UnB, 2010. p. 12.

12 MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses Difusos: conceito e legitimação para agir*. 6. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 32.

13 BRASIL. *ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO*. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=160682&id_site=1106&aberto=&fechado=>. Acesso em: 12. mar. 2012.

É preciso que fique claro, todavia, que o papel de *defender* não se confunde com o de *definir* as políticas públicas. Não é o advogado público quem define as políticas públicas a serem adotadas, mas sim a sociedade, através de seus representantes eleitos ou diretamente. Cabe-lhe apenas defendê-las, em prol do interesse público, uma vez já estabelecidas.

Ao se sustentar, contudo, que o papel do advogado público, no atual paradigma, é defender o interesse público, não se quer dizer que deve ele, sempre, reconhecer a procedência do pedido deduzido pela parte adversa. Afinal, se o interesse público não mais se identifica com o do Estado, igualmente não se confunde com o interesse individual da parte contrária. É o interesse genérico e coletivamente considerado. E quem define esse interesse é a Constituição e a população em geral. [...] Enquanto servidor público que é, o Advogado Público deve pautar sua atuação de forma a atender aos anseios do seu verdadeiro “patrão” – o povo.¹⁴

Para saber precisamente no que consiste o papel da Advocacia-Geral da União, mais especificamente da Procuradoria-Geral Federal, todavia, é preciso bem delimitar o que vem a ser *política pública*.

Política pública é a resposta do Estado a um determinado público, a um interesse público específico. Uma política pública é formulada para atender certos atores sociais e não a todos. O termo “política pública” advém do exercício do poder do Estado em ditar o bem-estar social a um determinado público e não a um público em geral.¹⁵

Outra interessante definição é dada por Maria Paula Dallari Bucci, que afirma que as políticas públicas são a “coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”¹⁶.

Vê-se, portanto, que as políticas públicas são direcionadas. Não se visa, através delas, a um interesse público genérico, mas sim a um interesse especialmente dirigido a determinado grupo. E é nesse exato

14 MADEIRA, Danilo Cruz. O papel da Advocacia Pública no Estado Democrático de Direito. *Revista da AGU*, ano IX, n. 26, Brasília, out./dez. 2010, p. 133 e 139.

15 FURTADO, Renata de Souza. *A importância da visão jurídico-estratégica do advogado público*. Palestra 3. Apostila do Programa de Formação Procurador Federal 2ª Categoria. Brasília: Cespe UnB, 2010, p. 27-28.

16 BUCCI, Maria Paula Dallari. As políticas públicas e o direito administrativo. *Revista Trimestral de Direito Público*, n. 13. São Paulo, 1996. p. 135-136.

ponto que se consegue vislumbrar a estreita relação da atuação da Advocacia-Geral da União com a efetivação dos direitos sociais, os quais, indiscutivelmente, são efetivados por meio dessas políticas públicas, que se mostram cada vez mais decisivas e fundamentais em um país tão desigual como o Brasil.

Uma vez delineado todo esse panorama, passemos à casuística, que parece ser a melhor forma de demonstrar a procedência da afirmação feita no título deste artigo.

4 O PAPEL DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

4.1 Do direito à educação: as cotas raciais e sociais em universidades

Um exemplo emblemático do importante papel que a Advocacia-Geral da União exerce em prol da efetivação dos direitos sociais é aquele em defesa das cotas em universidades públicas.

A concorrência nos exames vestibulares para ingresso em universidades públicas do país é bastante acirrada. De outra banda, é fato público e notório que o Estado brasileiro ainda não logrou garantir até o presente momento, em níveis satisfatórios, um ensino de qualidade nas escolas públicas. Carência de estrutura e de material didático e professores mal-remunerados estão entre os fatores que contribuem para esse cenário. E essa conjuntura acaba por se refletir no ingresso em universidades públicas: em sua maioria, apenas aqueles que tiveram acesso ao ensino particular conseguem galgar uma vaga no ensino superior gratuito.

Atento a esse fato, pois, o Poder Público vem lutando para modificar essa realidade. O tema educação tem sido visto sob o prisma do *princípio da igualdade*, da *demand social por isonomia* e, sob essa ótica, criaram-se os *sistemas de cotas sociais e de cotas raciais*, com base principal no art. 3º, inciso III, da Constituição de 1988, que dispõe ser objetivo fundamental da República Federativa do Brasil reduzir as desigualdades sociais¹⁷.

Várias universidades federais adotam esses sistemas em seus critérios para ingresso, reservando vagas para estudantes oriundos de escolas públicas (cotas sociais) e/ou para estudantes negros (cotas raciais). É a concretização das denominadas *ações afirmativas* (*affirmative*

17 BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/civil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 20. maio 2012.

actions), que consistem justamente numa atuação positiva do Estado, na busca pela inclusão social.

Nesse campo, os procuradores federais atuantes junto às universidades federais brasileiras defendem veementemente perante os Tribunais Brasileiros a legitimidade e necessidade de manutenção da implementação dessa política pública, como forma de viabilizar o exercício do direito social à educação por determinados setores da sociedade que, sem tais cotas, certamente ficariam excluídos do acesso ao ensino superior.

Tanto é assim que o Supremo Tribunal Federal, em 2009, reconheceu a Repercussão Geral da questão, consoante se constata:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ENSINO SUPERIOR. SISTEMA DE RESERVA DE VAGAS (“COTAS”). AÇÕES AFIRMATIVAS. RELEVÂNCIA JURÍDICA E SOCIAL DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL. EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL.¹⁸

O Relator, Ministro Ricardo Lewandowski, a propósito, afirmou na ocasião que a solução de tal controvérsia poderia ensejar relevante impacto sobre políticas públicas que objetivam a redução de desigualdades para o acesso ao ensino superior, por meio de ações afirmativas.

Digna de nota, nesse aspecto, é a ADPF nº 186, julgada no ano passado pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Referida arguição de descumprimento de preceito fundamental foi proposta pelo partido Democratas (DEM) contra os atos administrativos da Universidade de Brasília (UnB) que instituíram o programa de cotas raciais para ingresso na mencionada universidade. Por ocasião da apreciação do pedido liminar, o Ministro Gilmar Mendes, ao indeferi-lo, citou em sua decisão as importantes considerações feitas pelo Advogado-Geral da União, *in verbis*:

A manifestação do Advogado-Geral da União faz referência à “Síntese de Indicadores Sociais - 2008”, também realizada pelo IBGE, segundo a qual “em números absolutos, em 2007, dos pouco mais de 14 milhões de analfabetos brasileiros, quase 9 milhões são pretos e pardos, demonstrando que para este setor da população a situação continua muito grave. Em termos relativos, a taxa de analfabetismo da população branca é de 6,1% para as pessoas de 15 anos ou mais de

¹⁸ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 597285/RS; Relator: Min. Ricardo Lewandowski; Julgamento: 17/09/2009. Acesso em: 12 mar. 2012.

idade, sendo que estas mesmas taxas para pretos e pardos superam 14%, ou seja, mais que o dobro que a de brancos” (fl. 748)¹⁹.

Em abril de 2012, a ADPF nº 186 foi julgada pelo Excelso Pretório. Na oportunidade, Luís Inácio Adams, atual Advogado-Geral da União, fez sustentação oral, na qual defendeu o sistema de cotas raciais da UnB.

Em sustentação oral, o ministro destacou que a Constituição Federal (CF) de 1988 tem buscado retirar da realidade brasileira todos os elementos de discriminação. Ele pontuou diversos artigos da CF, entre os quais, o que defende a dignidade da pessoa humana. Adams ressaltou ainda que o Brasil desde 1968 já incorporava a necessidade de combater a discriminação quando ratificou a Convenção Internacional contra Todas as Formas de Discriminação. No entanto, segundo ele, o país nunca efetivou a sua implementação. [...] Por fim, o Advogado-Geral pediu apoio às políticas afirmativas. Para ele, as universidades vêm adotando o sistema de cotas de forma eficaz. Ele citou dados nos quais apontam que a UnB já incorporou mais três mil estudantes cotistas, sendo mais de mil formados. “Eles mantiveram uma média equivalente dos alunos aprovados dentro da dinâmica universalista”.²⁰

O novo relator da ADPF, Ministro Ricardo Lewandowski, então, votou pela improcedência da ação, externando seu posicionamento no sentido da constitucionalidade do sistema de cotas e destacando a defesa feita pelo Advogado-Geral da União, tendo sido acompanhado à unanimidade por seus pares.

Outro caso bastante simbólico refere-se ao Recurso Extraordinário nº 597.285, julgado em maio de 2012, que discutia a legalidade do sistema de cotas sociais adotado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRS), a qual reserva 30% (trinta por cento) de suas vagas para estudantes que cursaram parte do ensino fundamental e todo o ensino médio em escolas públicas, sendo 15% (quinze por cento) dessas vagas reservadas para estudantes negros.

19 BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF nº 186. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento: 31/07/2009. Acesso em: 12 mar. 2012.

20 BRASIL. ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTexto.aspx?idConteudo=18087&cid_site=1106&aberto=&fechado=>. Acesso em: 27. abr. 2012.

Em uma atuação conjunta, a Secretaria-Geral de Contencioso (SGCT) da AGU e a Procuradoria-Geral Federal (PGF) sustentaram que as ações afirmativas das Universidades Públicas são instrumentos de valorização dos princípios democráticos, respeito às diferenças e às diversidades socioeconômica e étnico-social. Dessa forma, segundo os órgãos a AGU, o sistema de cotas colabora com os princípios constitucionais da não discriminação e do combate à desigualdade. Em sustentação oral, a procuradora federal Indira Ernesto Quaresma destacou que o sistema de cotas para egressos de escolas públicas é a maneira mais justa de incluir aqueles que estudaram a vida inteira em instituições do governo e não teriam chance de alcançar um nível superior de excelência. “Muitos dizem que as cotas privilegiam os piores em detrimento dos melhores, mas o mérito não deve ser medido apenas na chegada, com o vestibular”, afirmou.²¹

Em seu site, a AGU, ao noticiar o julgamento de tal recurso, informou que o sistema de cotas é apenas transitório, pois deverá ser utilizado até que todos sejam realmente iguais em termos de oportunidade de aprimoramento e crescimento, bem como até que os ensinos fundamental e médio das escolas públicas tenha qualidade equiparada às escolas particulares.

Todos os ministros do Supremo, à exceção do Ministro Marco Aurélio, concordaram com os argumentos esposados pela ilustre procuradora federal que apresentou a AGU e julgaram constitucional o sistema de cotas raciais da UFRS. Tal *decisum* é válido para todos os processos semelhantes de cotas sociais em universidades públicas.

De uma análise do julgamento dos dois recentes julgados acima referidos, pois, viu-se que foi debatida e expressamente reconhecida pelo STF a constitucionalidade das cotas sociais e raciais nas universidades públicas brasileiras, e que, felizmente, a Advocacia-Geral da União cumpriu o seu mister de defender as políticas públicas de inclusão social e acesso ao ensino de qualidade, consoante lhe fora confiado pelo Constituinte e pelo legislador, contribuindo para tornar verdadeiramente efetivo o direito social à educação.

4.2 Da proteção à infância: a classificação indicativa obrigatória em programas de rádio e tv

outro direito social que tem merecido a atenção da Advocacia-Geral da União é a proteção à infância. Paradigmático é o caso retratado

21 BRASIL. *ADVOACIA-GERAL DA UNIÃO*. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTexto.aspx?idConteudo=18568&id_site=1106&aberto=&fechado=>>. Acesso em: 11. maio 2012.

na ADI nº 2.404, movida pelo PTB em 2001 e ainda pendente de julgamento pelo STF. Discute-se a constitucionalidade do art. 254 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em seu bojo, o qual prevê multa e suspensão da programação por até dois dias no caso de emissoras de rádio e TV transmitirem programas em horários diversos do autorizado ou sem aviso de sua classificação.²²

Em 30/11/2011, a Advocacia-Geral da União, por intermédio da procuradora federal Grace Maria Mendonça (então Secretária-Geral de Contencioso da AGU), defendeu na tribuna do Supremo a constitucionalidade do aludido dispositivo legal.

A Secretária-Geral de Contencioso da AGU sustentou ainda que a argumentação da ADI estaria imprimindo à liberdade de expressão um caráter absoluto e que seria um direito fundamental que não abrigaria de forma alguma restrição ou condicionante a serem previstas ou estabelecidas na legislação infraconstitucional. (...) Para Grace Mendonça, a alegação de que o dispositivo configuraria ou institucionalizaria a censura não procede. (...) Para ele, a norma simplesmente faz uma classificação e a referência ao horário para que a emissora possa observar e com isso atender uma determinação Constitucional de proteção à criança e ao adolescente. “Toda a intenção é de se resguardar e de se proteger a criança e o adolescente e de modo algum de se violar a liberdade de expressão”. Ao final da defesa da norma, Grace Mendonça destacou que há total respeito à liberdade de expressão e que restrição de horário visa resguardar e proteger a criança e o adolescente de programações que possam interferir na formação da personalidade e desenvolvimento adequado. “Neste aspecto, está muito bem retratado o papel do Estado de contribuir e colaborar com a sociedade, a família e a pessoa como diz a Constituição”.

Após o voto do relator, Ministro Dias Toffoli, o Ministro Joaquim Barbosa pediu vista dos autos e o julgamento foi suspenso²³, não tendo sido julgado até o momento. Ficou desde logo o registro, contudo, da atuação da AGU em defesa do ato legislativo em apreço e, para além da norma, em defesa da proteção à infância, direito social consagrado pelo Constituinte, que deve ser posto em ênfase mesmo diante de direitos

22 BRASIL. *Lei nº 8.069, de 16 de julho de 1990*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em: 21. maio 2012.

23 BRASIL. *SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL*. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.404; Relator: Min. Dias Toffoli; Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1902202>>. Acesso em: 21 maio 2012.

fundamentais tão caros à nossa Carta Democrática, como a liberdade de expressão.

4.3 Do direito à saúde: os medicamentos genéricos

Como bem se sabe, a estrutura do sistema de saúde do nosso país infelizmente ainda deixa a desejar. Carência de profissionais, equipamentos, materiais e medicamentos estão entre a gama de problemas enfrentados, o que impossibilita o acesso um atendimento de saúde de qualidade na rede pública a todos que dela precisam.

No afã de tentar resolver, ou ao menos minimizar um desses problemas é que, “em 10 de fevereiro de 1999 foi publicada a Lei nº 9.787, que estabeleceu o Medicamento Genérico e dispôs sobre a utilização de nomes genéricos em produtos farmacêuticos, entre outros”²⁴.

O programa de medicamentos genéricos foi criado no Brasil em 1999, com a promulgação da Lei 9.787, Formulada com o objetivo de implementar uma política consistente de auxílio ao acesso a tratamentos medicamentosos no país. (...) Com preços no mínimo 35% menores que os medicamentos de marca, os medicamentos genéricos já estão colaborando para que muitos brasileiros, que não estavam se medicando ou que tinham dificuldade de dar continuidade a tratamentos, encontrem uma alternativa viável e segura para seguir as prescrições médicas corretamente. No Brasil, a Anvisa já tem registrados genéricos de 337 princípios ativos, totalizando mais de 15.400 apresentações e aproximadamente 100 classes terapêuticas, englobando as patologias que mais frequentemente acometem a população brasileira e grande parte das doenças crônicas de maior prevalência.²⁵

O medicamento genérico, portanto, veio de fato para modificar o panorama que se tinha até então em matéria de acesso da população a medicamentos. A edição dessa lei, contudo, trouxe consigo uma série de implicações, mormente no que se refere à insurgência da indústria farmacêutica no que tange à propriedade industrial (patentes) dos medicamentos. Em posição totalmente contrária aos genéricos, os laboratórios farmacêuticos alegam investir grandes somas em estudos

24 BRASIL. ANVISA. Medicamentos. Bioequivalência. Histórico. Disponível em: <<http://www.anvisa.gov.br/medicamentos/bioequivalencia/historico.htm>>. Acesso em: 22 maio 2012.

25 MEDICAMENTO GENÉRICO. Disponível em: <<http://www.progenericos.org.br/index.php/medicamento-genérico>>. Acesso em: 22 maio 2012.

e pesquisas para desenvolver o medicamento, o que tornaria indevida a quebra de patentes.

A quebra de patentes de medicamentos e fármacos é uma questão polêmica em todo o mundo, principalmente porque muitos deles são vitais à saúde do homem e no combate de várias doenças. Como são altamente consumidos, a especulação comercial eleva muito o preço dos remédios, que fica fora do alcance de muitas pessoas. As indústrias farmacêuticas, por gastarem milhões de dólares em pesquisa e desenvolvimento, resguardam o direito de não tornar público os procedimentos clínicos necessários à fabricação dos medicamentos.²⁶

Desse impasse resulta uma gama de ações judiciais a se multiplicar nos tribunais brasileiros. Ciente de sua função de defender essa política pública, o que se vê é que a Advocacia-Geral da União tem atuado com diligência, no fito de obter junto ao Judiciário a quebra de patentes e a manutenção dos medicamentos genéricos no mercado, garantindo à população acesso a remédio de qualidade, idêntico ao originalmente criado, porém a preços mais populares, o que contribui sobremaneira para a efetivação do direito social à saúde do cidadão brasileiro.

Nessa senda, válido citar o caso da quebra da patente do medicamento Viagra, utilizado no combate à impotência sexual masculina. Em 28/04/2010, a Advocacia-Geral da União, por meio da Adjuntoria de Contencioso da Procuradoria Geral Federal (PGF), da Procuradoria-Geral da União (PGU), e da Procuradoria-Geral do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), garantiu no Superior Tribunal de Justiça (STJ) que a patente do mencionado remédio expirasse em junho daquele mesmo ano, prazo dado pelo governo ao Laboratório Pfizer, que o produz. A 2ª Seção do STJ, por maioria, deu provimento ao Recurso Especial (REsp) manejado pela AGU, que contestava decisão da Justiça Federal do Rio de Janeiro que, acolhendo pleito do laboratório farmacêutico, havia estendido o prazo inicialmente concedido à patente do Viagra.

Antes da entrada em vigor da Lei nº 9.279/96 (Código de Propriedade Industrial), o Brasil não concedia patentes para medicamentos e alimentos. Com a nova lei, contudo, o país passou a reconhecer patentes de medicamentos concedidas no exterior, sob a condição de que fossem cumpridos determinados requisitos, sendo que o prazo máximo era de 20 (vinte) anos.

²⁶ BRASIL. *ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO*. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTexto.aspx?idConteudo=141088&id_site=3>. Acesso em: 01. jun. 2012.

A celeuma que se encerrava no REsp já mencionado, destarte, era acerca do *dies a quo* da patente de revalidação. A Pfizer, fabricante do Viagra, na linha das demais indústrias farmacêuticas, defendia veementemente que o prazo começaria a contar da efetiva concessão da patente no Brasil. A AGU, na linha do que versa a Lei nº 9.279/96, defendeu então que o prazo de 20 anos estabelecido deve ser contado da data do primeiro registro do medicamento, ainda que tenha sido no exterior. O STJ, felizmente, corroborou com os argumentos da AGU e decidiu pela quebra da patente, contribuindo para o aumento do acesso ao remédio e, via de consequência, para o aumento do acesso à saúde a uma maior parcela da população.

O *decisum* restou assim ementado:

ADMINISTRATIVO E COMERCIAL. MS. RECURSO ESPECIAL. PATENTE CONCEDIDA NO ESTRANGEIRO. PATENTES PIPELINE. PROTEÇÃO NO BRASIL PELO PRAZO DE VALIDADE REMANESCENTE, LIMITADO PELO PRAZO DE VINTE ANOS PREVISTO NA

LEGISLAÇÃO BRASILEIRA. TERMO INICIAL. DATA DO PRIMEIRO DEPÓSITO. ART. 230, § 4º, C/C O ART. 40 DA LEI N. 9.279/96.

1. A Lei de Propriedade Industrial, em seu art. 230, § 4º, c/c o art. 40, estabelece que a proteção oferecida às patentes estrangeiras, chamadas patentes pipeline, vigora “pelo prazo remanescente de proteção no país onde foi depositado o primeiro pedido”, até o prazo máximo de proteção concedido no Brasil – 20 anos - a contar da data do primeiro depósito no exterior, ainda que posteriormente abandonado.

2. Recurso especial provido.²⁷

Esse julgamento, todavia, não foi o pioneiro no assunto, pois em 2009 já havia sido garantido também o domínio público do medicamento Diovan, fabricado pelo laboratório Novartis.

27 BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Especial nº 731101/RJ; Relator: Min. João Otávio de Noronha; Julgamento: 28/04/2010. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=731101&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=11>. Acesso em: 01 jun. 2012.

Para a AGU, o posicionamento sinaliza o desfecho de vários outros processos de medicamentos importantes que estão sendo discutidos no âmbito do STJ, como remédios para leucemia, diabetes, câncer, hipertensão arterial, doença de Parkinson, entre outros.²⁸

O efeito multiplicador em prol da coletividade e da efetivação dos direitos sociais aí, portanto, resta evidente.

4.4 Do direito à moradia: a defesa do programa habitacional “minha casa, minha vida”

Como bem se sabe, a casa própria está entre os maiores sonhos do brasileiro, fato que, inclusive, já foi por diversas vezes constatado através de pesquisas. Atento a essa realidade, o governo formulou uma das políticas públicas que estão em maior evidência no cenário atual: o Programa “Minha Casa, Minha Vida – PMCMV”. Seu objetivo é subsidiar e incentivar a aquisição de imóveis pelos brasileiros, construindo imóveis populares com preços acessíveis à população de baixa renda. Tal é o que se depreende da lei que o prevê e regulamenta – Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, recentemente alterada pela Lei nº 11.424, de 16 de junho de 2011. Assim dispõe o seu art. 1º, *in verbis*:

Art. 1º O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) e compreende os seguintes subprogramas:²⁹

Nesse ponto, a Advocacia-Geral da União exerce papel de mais extrema importância em defesa do fiel cumprimento do programa (que, inclusive, está inserido no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC), o que se vê, à guisa de exemplo, em caso ocorrido em Pernambuco, em processo que tramitou na 12ª Vara da Seção Judiciária daquele estado.

Os moradores de uma comunidade no município de Gravatá, através de sua associação, reivindicavam a sua inserção imediata no programa e, em caso de negativa, pleiteavam indenização, para que adquirissem

28 BRASIL. *ADVOACIA-GERAL DA UNIÃO*. Disponível em: < http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTexto.aspx?idConteudo=141088&id_site=3> Acesso em: 01. jun. 2012.

29 BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 02. jun. 2012.

imóveis pelo valor de mercado. A AGU, no entanto, comprovou que a implantação do “Programa Minha Casa, Minha Vida” só pode ocorrer mediante estudos e em comunidades carentes que preencham os requisitos previstos nas Leis nº 10.188/2011 e nº 11.977/2009, o que não se verificava no caso. Acerca do pedido de indenização, a AGU argumentou que não seria cabível, dada a inexistência de qualquer dano. O MM. Juiz, felizmente, “concordou com os argumentos da AGU e negou o pedido”³⁰.

Outro importante caso de atuação da AGU em prol do sucesso do Programa é o caso das famílias da invasão do Pinheirinho, em São José dos Campos/SP, que foram despejadas do local. A AGU, em solução inovadora, procurou solucionar a questão da seguinte maneira: fez um levantamento sobre as dívidas da massa falida da Selecta, empresa proprietária do terreno, com o governo federal. “A Selecta tem pelo menos R\$ 11 milhões em dívidas com a União e R\$ 15 milhões com a Prefeitura de São José dos Campos. A ideia é que a dívida seja trocada pela compra de parte do terreno”³¹, onde poderão ser construídos imóveis para os ex-moradores, então inseridos no Programa “Minha Casa, Minha Vida”.

Um terceiro caso também digno de nota foi o êxito que a AGU obteve no Agravo de Instrumento nº 2010.00.2.018301-7 (TJDFT). Tratava-se, na origem, de uma ação movida contra a Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap), em que um cidadão questionava o procedimento de registro de um loteamento urbano. O Autor alegou que o registro do imóvel foi feito sem a publicação do respectivo edital, razão pela qual pugnava pela suspensão e bloqueio da matrícula do terreno pertencente à União, destinado a famílias cadastradas no Programa “Minha Casa, Minha Vida”. Por meio da Procuradoria Regional da 1ª Região, a AGU comprovou que todos os procedimentos editalícios e de registro do imóvel estavam corretos e defendeu que o Autor não seguiu os procedimentos corretos para o ajuizamento da ação. O MM. Juiz acolheu a tese aventada pela AGU e negou provimento ao pleito autoral, determinando o cancelamento da averbação. Tal decisão – vale ressaltar

30 AGU: *Minha Casa, Minha Vida deve ser implantado em comunidades carentes e com estudo prévio*. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2012/04/04/implantacao-do-minha-casa-minha-vida-deve-atender-requisitos-previstos-em-lei>>. Acesso em: 02. jun. 2012.

31 *União estuda situação da área desocupada, em São José dos Campos (SP), para avaliar hipótese de trocar dívida de proprietários por parte do terreno e nela instalar ex-moradores*. Disponível em: <<http://www.cbic.org.br/sala-de-imprensa/noticia/minha-casa-minha-vida-pode-atender-familias-despejadas>>. Acesso em: 02. jun. 2012.

– assegurou “a execução do programa “Minha Casa Minha Vida” para 4.889 famílias na região”.³²

4.5 Do direito à previdência: a política de redução de litigiosidade e de conciliação em matéria de benefícios

a Previdência é também prevista como um direito social no art. 6º da Constituição Cidadã, mas é melhor detalhada e regulada em seção própria, inserida dentro do capítulo destinado à Seguridade Social (Título VIII, capítulo II, seção III), o que, de *per si*, já demonstra a importância que o Constituinte pretendeu lhe conferir.

Com efeito, o tratamento a esse instituto não poderia ser diferente, haja vista que é ínsito à própria noção de dignidade da pessoa humana que ela, ao ver-se acometida de alguma doença ou ao envelhecer, por exemplo, tenha a segurança de que – embora impossibilitada de laborar – faz jus a uma quantia que lhe permita prover o seu sustento e de sua família.

Atualmente, cabe ao Instituto Nacional da Seguridade Social – INSS, autarquia federal, a análise de pedidos de concessão de benefícios previdenciários, tais como pensão por morte, auxílio-doença, auxílio-reclusão e aposentadorias em geral (por invalidez, por tempo de serviço, etc.) dos filiados ao Regime Geral da Previdência Social (RGPS), sendo que quem o representa em juízo e promove a sua defesa é a Advocacia-Geral da União.

Nesse sentido, pode-se chegar a pensar que a AGU, ao defender o INSS, vá sempre de encontro aos interesses do segurado, que via de regra ingressa em juízo com o fito de ver reconhecido seu direito a um benefício previdenciário que lhe fora negado administrativamente. Felizmente, todavia, não é essa a ideologia da AGU, que vem procurando conciliar interesses, trazendo benefícios tanto para o erário quanto para os segurados, assegurando-lhes esse direito social tão caro. “A conciliação já está enraizada na cultura dos procuradores atuantes na defesa do INSS, trazendo excelentes resultados. No ano de 2009, foram realizados mais de 100.000 acordos”³³.

32 *Advocacia-Geral assegura registro de loteamento no DF destinado ao programa Minha Casa Minha Vida.* Disponível em: < <http://agu.jusbrasil.com.br/noticias/2592370/advocacia-geral-assegura-registro-de-loteamento-no-df-destinado-ao-programa-minha-casa-minha-vida>>. Acesso em: 02. jun. 2012.

33 SANO, Caio Yanaguita. *Conciliação em Matéria de Benefícios.* Apostila do Programa de Formação Procurador Federal 2ª Categoria. Brasília: Cespe UnB, 2010. p. 186.

O objetivo da conciliação, para o INSS, é diminuir os prejuízos advindos de uma provável condenação, gerando, assim, uma economia direta para os cofres públicos. Mas não é só:

A realização do acordo traz um dividendo imediatamente sentido pelos Procuradores que atuam na linha de frente: melhora a imagem e eleva a credibilidade do órgão (e da Procuradoria Federal) perante o Poder Judiciário. O INSS deixa de ser encarado como um réu que dificulta a solução dos conflitos, que atua deliberadamente contra os fatos e o Direito e passa a ser visto com confiança e respeito pelo Poder Judiciário e pela sociedade em geral.³⁴

De todo modo, o inegável é que nesses casos, com a postura conciliatória da AGU, possibilita-se ao cidadão, na condição de parte autora da ação, a imediata implantação ou revisão do benefício devido, garantindo-se-lhe desde logo o direito social consagrado pela Constituição.

Prova interessante dessa política de atuação adotada pela AGU, por exemplo, é o acordo firmado em fevereiro de 2012 com o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, com prazo de vigência de dois anos, para estimular a conciliação nos processos judiciais em trâmite, nos quais o INSS figura como parte. Referido acordo estabelece que os processos identificados como passíveis de conciliação serão encaminhados ao Núcleo de Conciliação do Tribunal, que os disponibilizará à Procuradoria Regional Federal da 1ª Região, a qual, após analisá-los, deverá apresentar uma proposta de acordo ou as razões pelas quais entende não ser possível uma conciliação. Com esse projeto, a expectativa é de que sejam analisados cerca de 1.200 processos por mês e sejam homologados 15 mil acordos por ano.³⁵

Outro exemplo bem elucidativo dessa realidade foi o mutirão de audiências realizado pela 6ª Vara Federal da Seção Judiciária de Sergipe, localizada na cidade de Itabaiana, nos dias 13 e 14 de maio de 2012, ocasião em que a Procuradoria Federal Especializada do INSS em Sergipe, com a colaboração da Procuradora Federal em Sergipe, celebrou, em apenas dois dias, 386 acordos em processos de concessão e revisão de benefícios previdenciários. A maior parte dos casos envolvia benefícios

34 SANO, op. cit, p. 186.

35 *AGU firma acordo para estimular a conciliação em processos do INSS*. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2012/02/16/agu-firma-acordo-para-estimular-a-conciliacao-em-processos-do-inss>>. Acesso em: 03 jun. 2012.

previdenciários rurais, principalmente aposentadoria por idade, salário-maternidade e pensão.

Com tais conciliações, foi feita uma economia ao erário público de mais de 700 mil reais. Mas a vantagem para o segurado foi também grande e nítida:

Segundo o Procurador Federal, André Luiz Coelho Lisboa, lotado na Representação da PFE-INSS/SE em Itabaiana, o resultado do mutirão foi positivo: “conseguimos muitas improcedências e realizamos muitos acordos, o que gerou uma economia absurda ao erário. Mais que isso: fizemos o melhor para o segurado, sempre de acordo com as leis e jurisprudência dominante, como servidores públicos que somos, e, nos termos do contido nos atos normativos do INSS, procurando conceder o melhor benefício a que o segurado fizer jus.”, explica, citando o §4º, do art. 458, da Instrução Normativa INSS N° 29/08 (§ 4º A Previdência Social deve conceder o melhor benefício a que o segurado fizer jus, cabendo ao servidor orientar nesse sentido).³⁶

Vê-se, com tudo isso, que a AGU, embora promova a defesa do INSS, tem pautado sua atuação sempre em atenção aos direitos do segurados e ao direito social à previdência.

O esforço no sentido de procurar situações nas quais se possa realizar composição também conduz a uma mudança de mentalidade, abandonando uma posição tradicionalmente litigante para uma postura consensual, voltada exclusivamente para o estrito controle de legalidade, papel reservado pelo constituinte à Advocacia-Geral da União, como instituição de Estado essencial à Justiça.³⁷

5 O CUSTO DOS DIREITOS SOCIAIS E A TEORIA DA RESERVA DO POSSÍVEL

Sem sombra de dúvida, o maior óbice à efetivação dos direitos sociais é o seu custo para o Estado. Os direitos sociais prestacionais, ao demandarem um comportamento ativo por parte do Estado, demandam, por consequência, que ele disponha de recursos financeiros para tanto.

³⁶ *Procuradoria-Geral Federal-PGF celebra 386 acordos em processos previdenciários e economiza cerca de R\$ 700 mil em apenas dois dias.* Disponível em: < http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=158735&id_site=831>. Acesso em: 03 jun. 2012.

³⁷ SANO, op. cit. p. 186-187.

Ocorre que os recursos financeiros do Estado são limitados. Em vista dessa escassez de recursos e da impossibilidade de sua arrecadação irrestrita em face dos contribuintes, há que se reconhecer que o Estado não poderá ser obrigado a realizar prestações que exorbitem sua disponibilidade financeira. Isso significa que a questão econômica representa um limite fático à efetivação dos direitos sociais.³⁸

Outro não é o posicionamento do ilustre Ingo Wolfgang Sarlet, que afirma:

Justamente pelo fato de os direitos sociais prestacionais terem por objeto prestações do Estado diretamente vinculadas à destinação, distribuição (e redistribuição), bem como à criação de bens materiais, aponta-se, com propriedade, para sua dimensão economicamente relevante. (...) seu “custo” assume especial relevância no âmbito de sua eficácia e efetivação, significando, pelo menos para significativa parcela da doutrina, que a efetiva realização das prestações reclamadas não é possível sem que se despenda algum recurso, dependendo, em última análise, da conjuntura econômica, já que está aqui em causa a possibilidade de os órgãos jurisdicionais imporem ao poder público a satisfação das prestações reclamadas.³⁹

Em virtude desse fato – que é incontestável, é que vem ganhando cada vez mais força na doutrina e na jurisprudência a chamada teoria ou cláusula da “reserva do possível”. Essa teoria surgiu na Alemanha, em seu Tribunal Constitucional Federal, em um caso que ficou conhecido com *numerus clausus*. Tratava-se de uma demanda movida por estudantes que não haviam sido admitidos em universidades de Hamburgo e Munique em razão da política alemã vigente à época (1960) de limitação do número de vagas em cursos superiores⁴⁰.

Como fundamento de sua pretensão e tomando por base a Lei Fundamental alemã (artigo 12), os estudantes alegaram que “*todos os alemães têm direito a escolher livremente sua profissão, local de trabalho e seu centro de formação*”. Por ocasião do julgamento, a Corte entendeu que o direito ao aumento de vagas nas universidades estava sujeito à reserva

38 JOSKOWICZ, Graziela Mayra. A eficácia dos direitos sociais e o controle judicial das políticas públicas. *Revista da AGU*, ano IX, nº 24, Brasília, abr./jun. 2010. p. 118-119.

39 SARLET, op. cit. p. 286-288.

40 MÂNICA, Fernando Borges. Teoria da Reserva do Possível: Direitos Fundamentais a Prestações e a Intervenção do Poder Judiciário na Implementação de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, ano 5, n. 18, jul./set. 2007. p. 169-186.

do possível, de modo que o cidadão não pode exigir do Estado algo que fuja à razoabilidade, não se podendo falar em uma obrigação de uma prestação que não se mantenha nos limites do razoável, ainda que o Estado disponha de recursos e poder de dispô-los.

A “reserva do possível”, portanto, não envolve tão somente a questão da disponibilidade de recursos, mas também a proporcionalidade e razoabilidade da prestação exigida. Os direitos só podem ser efetivados na medida do que se afigura possível, daí se originando o termo “reserva do possível”.

Os entes federados – União, Estados, DF e Municípios – dispõem de um orçamento, e é em seu bojo que estimam as despesas a serem efetuadas, a fim de fazer valer os direitos sociais. O orçamento prevê e autoriza as despesas para a implementação das políticas públicas, mas estas ficam limitadas pelas possibilidades financeiras e por valores e princípios como o do equilíbrio orçamentário⁴¹.

Sobre a relação que há entre o orçamento público e as políticas públicas, leciona Régis Fernandes de Oliveira:

A decisão de gastar é, fundamentalmente, uma decisão política. O administrador elabora um plano de ação, descreve-o no orçamento, aponta os meios disponíveis para seu atendimento e efetua o gasto. A decisão política já vem inserta no documento solene de previsão de despesas⁴².

Por ocasião do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 45, o Ministro Celso de Mello resumiu brilhantemente o quanto aqui esposado, ao afirmar que a reserva do possível impõe condicionamentos à concretização de direitos de segunda geração, “de implantação sempre onerosa”, e que podem ser traduzidos no binômio: “(1) razoabilidade da pretensão em face do poder público e (2) existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetiva as prestações positivas dele reclamadas”. E complementou asseverando que esses dois aspectos devem estar juntos para que um direito possa ser exigido do Estado⁴³.

41 MÂNICA, op. cit.

42 Apud idem.

43 WANG, Daniel Wei Liang. *Escassez de recursos, custos dos direitos e reserva do possível na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/ver_monografia.php?idMono=80>. Acesso em: 02 jun. 2012.

O maior dos problemas que exsurge, em verdade, é no que concerne às demandas individuais, quando o Poder Público se vê obrigado a dispor de recursos para atendê-las, em detrimento de toda a coletividade.

Com efeito, certamente haveria um colapso no atendimento da coletividade se o Judiciário viesse sempre a acolher pretensões individuais relativas à efetivação de direitos sociais. Isso porque aquela determinada dotação orçamentária, que seria utilizada na implementação de uma política pública em benefício de vários cidadãos, restaria comprometida pelo atendimento da necessidade de um único indivíduo, que se socorreu da Justiça para tanto.

Em nome da boa aplicação dos recursos orçamentários na efetivação de políticas públicas e em nome de sua necessária abrangência, portanto, se impõe conscientizar e convencer o Judiciário brasileiro de que ele não pode fazer as vezes do legislador e do administrador nesse campo, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes. Como bem asseverou o Ministro Celso de Mello, na decisão anteriormente citada, é preciso ater-se primordialmente à razoabilidade, para que não se incorra no crasso erro de, ao estender a mão a um cidadão, acabar por negar o direito de tantos outros. Nesse ponto específico, pois, é que se mostra fulcral a atuação da AGU em juízo.

A título de exemplo, vale citar a Suspensão de Segurança nº 20050401000213-1/PR, manejada pela AGU no fito de suspender liminar que, em sede de mandado de segurança, concedia ao Impetrante a liberação de valores para a realização de uma cirurgia nos Estados Unidos da América. O Presidente do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, que julgou o recurso, deferiu a suspensão pleiteada pela AGU, por entender estar configurada lesão à saúde e à economia públicas ao privilegiar-se uma situação particular. Nas palavras do Desembargador:

“O Estado, ao liberar vultosa soma (U\$ 275.000 — duzentos e setenta e cinco mil dólares) para atender a uma situação isolada, prejudicaria as demais políticas públicas voltadas à saúde, como a de combate ao câncer, à Aids, ao diabetes mellitus, à hipertensão arterial, dentre tantas outras, tendo em vista a evidente escassez dos recursos orçamentários para tal fim. Em outras palavras, centenas de brasileiros se veriam privados de tratamento porque a verba foi direcionada a apenas um. Saliente-se que há notícias de que o custo de uma cirurgia de intestino realizada no Brasil custa aproximadamente U\$ 41.379, ou seja, aproximadamente U\$ 260.000,00 (duzentos e sessenta mil dólares) menos do que a de uma realizada na América do Norte. *Assim, considerando que os recursos orçamentários são*

limitados, não há como deixar de considerar procedente o argumento da União, segundo o qual o cumprimento da liminar causaria grave ofensa à economia e saúde públicas.”⁴⁴

Relevante citar, ainda, a decisão proferida na Suspensão de Tutela Antecipada nº 59, STJ, DJU 02/02/2004, da relatoria do Ministro Nilson Naves, em que se sagrou vencedor o posicionamento da AGU, ressaltando a política pública de distribuição de medicamentos. Assim afirmou o ilustre Ministro:

A matéria posta em debate é de grande relevância, pois, *se, por um lado, está o órgão ministerial defendendo o acesso universal a todas as formas de tratamento recomendadas pela sociedade médica, por outro está a União a defender sua política pública de distribuição de medicamentos, a qual segue procedimentos próprios estabelecidos em lei.* Na hipótese, consoante os elementos acostados aos autos, parece-me que assiste razão à requerente, na medida em que afirma que a decisão impugnada tem potencial para causar lesão à ordem e à saúde públicas.

Com efeito, o Juízo de 1º grau, ao impor tal obrigação em sede de tutela antecipada – fornecimento de medicamento a qualquer pessoa, independentemente da listagem oficial da RENAME –, incursionou por seara exclusiva da Administração, afetando, em consequência, a saúde pública, visto que, como afirmado acima, a escolha dos medicamentos a serem adotados a Política Nacional de Medicamentos segue procedimentos baseados em critérios técnico-científicos.⁴⁵ (grifo nosso)

De todo modo, uma vez que se tratam de direitos essenciais intrinsecamente ligados à dignidade da pessoa humana, os direitos sociais demandam que a cláusula da reserva do possível seja vista como exceção, e não como regra. Deve-se analisar cada caso com suas particularidades, e então verificar a limitação financeira para a efetivação da políticas pública. Não havendo inequívoca comprovação de escassez de recursos, não há como negar a tutela perseguida. E cabe à AGU, nesse ponto, a difícil tarefa de alertar o Judiciário para a necessidade de tais ponderações, como tem feito.

44 ROCHA, Rosalia Carolina Kappel. A eficácia dos direitos sociais e a reserva do possível. *Revista Virtual da AGU*, ano V, nº 46, nov. 2005, p. 23. Disponível em: < http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=85444&ordenacao=1&id_site=1115>. Acesso em: 02 jun. 2012.

45 ROCHA op. cit, p. 24.

6 CONCLUSÃO

Afirma com brilhantismo o ilustre constitucionalista Luis Roberto Barroso:

Embora resulte de um impulso político, que deflagra o poder constituinte originário, a Constituição, uma vez posta em vigência, é um documento jurídico. E as normas jurídicas, tenham caráter imediatamente ou prospectivo, não são opiniões, meras aspirações ou plataforma política. As regras de direito, consigna Recaséns Siches, “son instrumentos prácticos, elaborados y contruidos por los hombres, para que, mediante su manejo, produzcan en la realidad social unos ciertos efectos, precisamente el cumplimiento de los propósitos concebidos.”⁴⁶

Para que a Constituição não se resuma a uma promessa, pois, surge a necessidade de conferir eficácia a seus mandamentos. Os direitos sociais nela contidos, nesse sentido – ínsitos que são ao próprio conceito de dignidade da pessoa humana – demandam ser implementados na realidade fática, o que é feito através de políticas públicas.

Nesse contexto, exsurge em destaque o papel da Advocacia-Geral da União. Em seu mister de representar a União e suas autarquias e fundações, a AGU tem contribuído sobremaneira para a efetivação dos direitos sociais. O direito social à educação, à guisa de exemplo, vem sendo crescentemente garantido, o que se verificou, a propósito, no julgamento pelo STF das cotas sociais e raciais em data recente. Dignas de destaque, ainda, são a defesa do programa habitacional “Minha Casa, minha vida”, da quebra de patentes de medicamentos e da postura conciliadora em matéria de benefícios previdenciários. Igualmente importante tem sido a atuação da AGU perante o Poder Judiciário, no que tange à necessidade de alertar para a não interferência nas políticas públicas a cargo do Legislativo e do Executivo e na observância ao princípio da razoabilidade, sob pena de se garantir o direito social a poucos, em detrimento de muitos outros.

Todo esse panorama que se procurou delinear, contudo, é apenas um panorama elucidativo, não exaustivo, no fito de demonstrar o relevante papel que a AGU exerce em prol da efetivação dos direitos sociais, direitos que precisam existir para que se possa falar verdadeiramente em *cidadania* no Brasil. É não exaustivo também – e principalmente –

⁴⁶ BARROSO, Luis Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 5. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 249.

porque a missão da AGU, que teve início vinte anos atrás, está só em seu nascedouro, e ainda há muito por fazer.

REFERÊNCIAS

ALVES, Murilo Ricardo Silva. *A Constituição da República Federativa do Brasil e sua classificação ontológica: uma conversa com Karl Loewenstein, Konrad Hesse e Ferdinand Lassale*. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 75, 01/04/2010 [Internet]. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7593>. Acesso em: 08 mar. 2012.

BARROSO, Luis Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 5. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2003.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao3.htm>. Acesso em: 01. maio 2012.

BRASIL. *Lei nº 8.069, de 16 de julho de 1990*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em: 21. maio 2012.

BRASIL. *Lei nº 10.480, de 02 de julho de 2002*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10480.htm>. Acesso em: 01. maio 2012.

BRASIL. *Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 02. jun. 2012.

BRASIL. *ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO*. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=160682&id_site=1106&aberto=&fechado=>. Acesso em: 12. mar. 2012.

BRASIL. *ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO*. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTexto.aspx?idConteudo=18087&id_site=1106&aberto=&fechado=>. Acesso em: 27. abr. 2012.

BRASIL. *ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO*. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTexto.aspx?idConteudo=18568&id_site=1106&aberto=&fechado=>. Acesso em: 11. maio 2012.

BRASIL. *ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO*. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTexto.aspx?idConteudo=141088&id_site=3> Acesso em: 01. jun. 2012.

BRASIL. *ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO*. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTexto.aspx?idConteudo=141088&id_site=3> Acesso em: 01. jun. 2012.

BRASIL. *SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL*. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 597285/RS; Relator: Min. Ricardo Lewandowski; Julgamento: 17/09/2009. Acesso em: 12 mar. 2012.

BRASIL. *SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL*. Recurso Especial nº 731101/RJ; Relator: Min. João Otávio de Noronha; Julgamento: 28/04/2010. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=731101&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=11>. Acesso em: 01 jun. 2012.

BRASIL. *ANVISA*. Medicamentos. Bioequivalência. Histórico. Disponível em: <<http://www.anvisa.gov.br/medicamentos/bioequivalencia/historico.htm>>. Acesso em: 22 maio 2012.

BRASIL. *SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL*. ADPF nº 186. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento: 31/07/2009. Acesso em: 12 mar. 2012.

BRASIL. *SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL*. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.404; Relator: Min. Dias Toffoli; Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1902202>>. Acesso em: 21 maio 2012.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *As políticas públicas e o direito administrativo*. Revista Trimestral de Direito Público, n. 13. São Paulo, 1996.

FREITAS, Marcelo Siqueira. *Histórico e Atribuições da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal*. Palestra 1. Apostila do Programa de Formação Procurador Federal 2ª Categoria. Brasília: Cespe UnB, 2010.

FURTADO, Renata de Souza. *A importância da visão jurídico-estratégica do advogado público*. Palestra 3. Apostila do Programa de Formação Procurador Federal 2ª Categoria. Brasília: Cespe UnB, 2010.

MADEIRA, Danilo Cruz. O papel da Advocacia Pública no Estado Democrático de Direito. *Revista da AGU*, ano IX, nº 26, Brasília, out./dez. 2010.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses Difusos: conceito e legitimação para agir*. 6. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MÂNICA, Fernando Borges. Teoria da Reserva do Possível: Direitos Fundamentais a Prestações e a Intervenção do Poder Judiciário na Implementação de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, ano 5, n. 18, jul./set. 2007.

RAMOS, André de Carvalho. *As violações dos direitos humanos perante o direito internacional*. Obra: Processo Internacional de direitos humanos. Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar, 2002, p. 7 a 35. Material da 2ª aula da Disciplina Direitos Humanos e Direitos Fundamentais, ministrada no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu Televirtual em Direito Constitucional – Anhanguera-UNIDERP / REDE LFG.

ROCHA, Rosalia Carolina Kappel. A eficácia dos direitos sociais e a reserva do possível. *Revista Virtual da AGU*, ano V, nº 46, nov. 2005. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=85444&ordenacao=1&id_site=1115>. Acesso em: 02 jun. 2012.

SANO, Caio Yanaguita. *Conciliação em Matéria de Benefícios*. Apostila do Programa de Formação Procurador Federal 2ª Categoria. Brasília: Cespe UnB, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 5. ed. revista, atualizada e ampliada. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2009.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. *Dos direitos sociais na Constituição do Brasil*. Disponível em: <http://www.ufrnet.br/~tl/otherauthorsworks/dpr0027/velloso_carlos_dos_direitos_sociais_na_cf.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2012.

Advocacia-Geral assegura registro de loteamento no DF destinado ao programa Minha Casa Minha Vida. Disponível em: <<http://agu.jusbrasil.com.br/noticias/2592370/advocacia-geral-assegura-registro-de-loteamento-no-df-destinado-ao-programa-minha-casa-minha-vida>>. Acesso em: 02. jun. 2012.

AGU firma acordo para estimular a conciliação em processos do INSS. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2012/02/16/agu-firma-acordo-para-estimular-a-conciliacao-em-processos-do-inss>>. Acesso em: 03 jun. 2012.

AGU: Minha Casa, Minha Vida deve ser implantado em comunidades carentes e com estudo prévio. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2012/04/04/implantacao-do-minha-casa-minha-vida-deve-atender-requisitos-previstos-em-lei>>. Acesso em: 02. jun. 2012.

Medicamento Genérico. Disponível em: <<http://www.progenericos.org.br/index.php/medicamento-generico>>. Acesso em: 22 maio 2012.

Procuradoria-Geral Federal-PGF celebra 386 acordos em processos previdenciários e economiza cerca de R\$ 700 mil em apenas dois dias. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=158735&id_site=831>. Acesso em: 03 jun. 2012.

União estuda situação da área desocupada, em São José dos Campos (SP), para avaliar hipótese de trocar dívida de proprietários por parte do terreno e nela instalar ex-moradores. Disponível em: <<http://www.cbic.org.br/sala-de-imprensa/noticia/minha-casa-minha-vida-pode-atender-familias-despejadas>>. Acesso em: 02. jun. 2012.