

---

## ATUAÇÃO CONJUNTA DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO E DA OUVIDORIA AGRÁRIA NACIONAL EM CONFLITOS E TENSÕES FUNDIÁRIAS SUBMETIDAS AO PODER JUDICIÁRIO

---

*JOINT ACTION OF THE ATTORNEY GENERAL OF THE UNION AND  
THE NATIONAL AGRARIAN OMBUDSMAN IN LAND OWNERSHIP  
CONFLICTS AND TENSIONS SUBMITTED TO THE JUDICIARY*

*Ciro Benigno Porto*

*Advogado da União em exercício na Consultoria Jurídica junto ao  
Ministério do Desenvolvimento Agrário  
Especialista em Direito Processual Civil*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 Breves considerações sobre a origem da Ouvidoria e o perfil do instituto no Direito Brasileiro; 2 A Ouvidoria-Agrária Nacional no ordenamento jurídico nacional; 3 Competência da Ouvidoria Agrária Nacional para promover gestões junto a representantes do Poder Judiciário visando à resolução de tensões e conflitos sociais no campo; 4 Natureza jurídica dos requerimentos formulados pelo Ouvidor Agrário Nacional dirigidos a

órgãos jurisdicionais; 5 Necessária atuação da Advocacia-Geral da União para atribuição de efeitos jurídico-processuais aos requerimentos formulados pelo Ouvidor Agrário Nacional; 5.1 Condições para inexistência da usurpação das funções da Advocacia-Geral da União; 5.2 Única hipótese de atuação isolada do Ouvidor Agrário Nacional em juízo; 6 Conclusão; Referências.

**RESUMO:** A Ouvidoria Agrária Nacional é instituição essencial à resolução de tensões e conflitos sociais no campo. Não raras vezes, principalmente se não olvidarmos a concentração fundiária no Brasil, ocorre acirramento de ânimos entre os proprietários de terras e o segmento social à margem do acesso os meios de produção rurais. Em decorrência desse acirramento, frequentemente as questões fundiárias são postas em juízo e a Ouvidoria Agrária Nacional tem o dever legal de propor soluções pacíficas e garantir os direitos humanos e sociais das pessoas envolvidas em tensões e conflitos sociais no campo. Entretanto, há limites jurídicos para a gestão desses interesses pelo Ouvidor Agrário Nacional quando a questão está judicializada. Suas proposições devem, em regra quase absoluta, ser levadas a juízo por intermédio da Advocacia-Geral da União.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ouvidoria Agrária Nacional. Conflitos e Tensões Fundiárias. Poder Judiciário. Advocacia-Geral da União.

**ABSTRACT:** The National Agrarian Ombudsman institution is essential to resolution of social tensions and conflicts between the landowners and landless at rural areas. However, there are legal limits to manage these interests when a pacific solution is prosecuted. Their propositions must, in almost absolute rule, be brought to court through the Attorney General of the Union.

**KEYWORDS:** National Agrarian Ombudsman. Land Conflicts and Tensions. Judiciary Power. Attorney General of the Union.

## INTRODUÇÃO

Desde sua origem, que remonta ao descobrimento em 22 de abril de 1500, a distribuição de terras no Brasil não foi feita de modo a promover a equitativa divisão de riquezas, tampouco o desenvolvimento social e econômico de sua população. Ao contrário, a Coroa Portuguesa cedia o direito de uso da terra de acordo com a conveniência política de manutenção do território e com interesse na produção de gêneros agrícolas demandados pelo mercado europeu.

O resultado foi que a propriedade fundiária no país se concentrou, desde a origem, nas mãos de poucas pessoas da estrita confiança da Coroa Portuguesa. Esse modo de produção baseado em latifúndio e monocultura foi transmitido e perpetuado ao longo dos anos, sobrevivendo ao Império, à República Velha e está fortemente ativo nos dias atuais.

Temos, ainda hoje, de um lado uma minoria com o domínio de grande parcela de terras, muitas vezes inexploradas. De outro, grande massa de pessoas postas à margem do acesso à terra, carecendo de todo tipo de bens. Nada mais natural e esperado do que o acirramento de ânimos entre os dois segmentos, principalmente após o advento da Constituição da República de 1988, cujo extenso rol de direitos fundamentais sociais, paulatinamente implementados, promoveu verdadeiro superávit de cidadania da população brasileira.

As camadas populares do campo estão conscientes do seu direito, sobretudo, à dignidade. Cansam de esperar a atuação do Poder Público em promover a redistribuição de terras, meio essencial ao resgate desta mesma dignidade. Paralelamente, proprietários reagem não raras vezes com excessiva violência. Estabelece-se ambiente de extrema tensão, pondo em risco mesmo a integridade física e a vida dos envolvidos.

Não é incomum – ao contrário, é algo mais que frequente – que concomitantemente aos embates corporais travados em campo a questão fundiária seja posta em juízo. Nesse contexto, avulta em importância a Ouvidoria Agrária Nacional, órgão da União competente para propor soluções pacíficas e garantir os direitos humanos e sociais das pessoas envolvidas em tensões e conflitos sociais no campo.

Entretanto, o poder de gestão isolado do Ouvidor Agrário Nacional em processos judiciais não é ilimitado. Aliás, é menos que limitado. É inadmissível sua atuação isolada, não prescindindo de provocação e efetiva promoção de ato processual pelo órgão legitimado à representação judicial da União.

## 1 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A ORIGEM DA OUVIDORIA E O PERFIL DO INSTITUO NO DIREITO BRASILEIRO

De maneira geral, aponta-se em doutrina que o instituto da Ouvidoria tem nascedouro na Suécia, no início do século XIX. Naquele país nórdico criou-se a figura do *Ombudsman*, concebido como órgão de controle externo da Administração, e integrante da estrutura do Poder Legislativo.

Em sua gênese, o *Ombudsman* foi concebido como órgão singular independente e com as funções precípua de fiscalizar e controlar a Administração Pública, bem como, embora destituído de *ius imperii*, de buscar soluções administrativas para as queixas dos cidadãos em relação aos atos do Poder Público. É precisa a lição de Simone Petraglia sobre a origem e as funções do *Ombudsman*:

Na Suécia, o instituto do Ombudsman se consolidou, dentro do contexto histórico do surgimento do capitalismo, da criação dos parlamentos e da consequente separação dos poderes. Note-se que coube ao Legislativo a elaboração das leis e a fiscalização dos outros dois poderes (Executivo e Judiciário). Ao Ombudsman, criado como representante do Parlamento, foi atribuída a defesa do cumprimento das leis e a defesa dos cidadãos contra ilegalidades e injustiças cometidas por funcionários públicos, até mesmo juízes. [...]1

No Brasil criou-se figura assemelhada. Tratam-se das Ouvidorias, cuja titularidade é exercida pelo agente público denominado Ouvidor. Aqui, ao contrário do que se deu na Europa continental, as Ouvidorias não tem sede constitucional. Em maioria são criados por atos infralegais, sendo escassos os casos em que encontram sede ao menos em lei em sentido formal e material.

Outra diferença salta aos olhos quando cotejados os modelos europeu e brasileiro de Ouvidorias. No Brasil, a Ouvidorias não é órgão exclusivo do Poder Legislativo. Ao contrário, a criação massiva desses órgãos se dá no âmbito do Poder Executivo, podendo os respectivos Ouvidores ser destituídos *ad nutum* pelo chefe dos órgãos em que atua.

Embora a diferença apontada anteriormente seja sobremaneira significativa, a principal distinção está na descoincidência entre funções

---

1 PETRAGLIA, Simone. Ouvidoria Pode Combater Injustiças? Limites e Possibilidades do Instituto Na Administração Pública Brasileira. in *Publicações da Escola da AGU: pós-graduação em direito público* – UnB: coletânea de artigos/Coordenação de Jefferson Carús Guedes; Juliana Sahione Mayrink Neiva. Brasília: Advocacia-Geral da União, 2010, p. 366.

do *Ombudsman* e do Ouvidor. Este não detém as atribuições de fiscalizar e controlar a Administração Pública. Sua existência basicamente serve de canal entre os cidadãos e a Administração Pública, levando a esta os inconformismos daqueles e indicando soluções administrativas sem força vinculante.

No modelo de Ouvidoria que vem sendo implementado no Brasil, verifica-se que ao Ouvidor atribui-se basicamente o papel de medidor, sem poderes para controlar atos do Poder Público. Esta é sua nota essencial e, como se verá, limita sobretudo sua atuação em conflitos e tensões fundiários submetidos ao Poder Judiciário.

## 2 A OUVIDORIA-AGRÁRIA NACIONAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO NACIONAL

Na pesquisa empreendida, não se identificou nos períodos colonial e imperial do Brasil a figura do Ouvidor-Agrário. Não se afirma aqui que não existiram. Diz-se apenas que não se encontraram registros, seja do instituto Ouvidoria-Agrária, seja do titular Ouvidor-Agrário.

Sabe-se, entretanto, da existência no Brasil Colônia do cargo de Ouvidor Geral, que se tratava de figura de todo distinta do *Ombudsman* e até mesmo dos Ouvidores brasileiros atuais. Conforme anota Simone Petraglia, em preciso magistério inspirado nas lições de Auto Filho:

A denominação ouvidoria remonta à época do Brasil colonial. Havia, então, o cargo de Ouvidor Geral que tinha por função aplicar a lei da metrópole e *não exercia uma representação do cidadão diante do órgão público*, pelo contrário, reportava ao Rei o que ocorria na colônia. Note-se que o vocábulo *ombudsman*, proveniente do nórdico antigo, significa “representante”, não podendo ser traduzido para ouvidor.<sup>2</sup> (destacou-se)

Efetivamente, é inverossímil que em um país politicamente submetido ora à exploração colonial ora à governo imperial e economicamente dependente da produção agrícola baseada em latifúndio e monocultura, houvesse a preocupação de instituir órgão para pacificar as relações no campo e possibilitar o acesso à terra às camadas populares. Ao contrário, o que se assistiu foi a brutal repressão militar de qualquer movimento social que reivindicasse integração econômica e social.

---

2 PETRAGLIA, op. cit., p. 370.

Somente no período republicano se experimentou a criação de órgão destinado a pacificar as relações no campo. A Lei nº 2.613, de 23 de setembro de 1955, criou no âmbito da União o Serviço Social Rural (S.S.R.), subordinado ao Ministério da Agricultura. Embora sem o rótulo de Ouvidoria, o Serviço Social Rural servia, ao menos na forma, de canal entre os desprovidos de acesso à terra e Administração.

Com efeito, o art. 3º da Lei nº 2.613/1955, estatuiu ao Serviço Social Rural os seguintes fins:

- (i) prestação de serviços sociais no meio rural, visando a *melhoria das condições de vida da sua população*, especialmente no que concerne: a) a alimentação, ao vestuário e a habitação; b) a saúde, a educação e a assistência sanitária; c) ao incentivo a *atividade produtora e a quaisquer empreendimentos de molde a valorizar o ruralista e a fixá-lo a terra*;
- (ii) promover a aprendizagem e o aperfeiçoamento das técnicas de trabalho adequadas ao meio rural;
- (iii) fomentar no meio rural a economia das pequenas propriedades e as atividades domésticas;
- (iv) incentivar a criação de comunidades, cooperativas ou associações rurais;
- (v) *realizar inquéritos e estudos para conhecimento e divulgação das necessidades sociais e econômicas do homem do campo*;
- (vi) fornecer semestralmente ao Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho relações estatísticas sobre a remuneração paga aos trabalhadores do campo.

Ainda que detentor dessas competências, o Serviço Social Rural não pode ser visto propriamente como uma Ouvidoria-Agrária, mas tão-somente como sua semente. Em primeiro porque o SSR não era órgão singular, mas colegiado e conformado por representantes de diversos ministérios e da Confederação Rural Brasileira. Em segundo, não há atribuições de controle de atos da Administração, tampouco de proposição de solução de conflitos.

Entretanto, o que leva a considerar o SSR como o embrião da Ouvidoria-Agrária são suas atribuições de valorizar a condição

de vida, bem como de estudar as necessidades sociais e econômicas do homem do campo. Foi a primeira vez em que houve um canal oficial entre a Administração e os trabalhadores do segmento rural agredidos em sua dignidade pela falta de efetiva política fundiária nacional.

Os anos seguintes foram tímidos em relação ao fortalecimento da SSR. Mais inexpressivos ainda foram, se é que existiriam, as providências de criação de uma Ouvidoria-Agrária. Nem mesmo com a criação e sucessão de ministérios específicos para tratar de questão fundiária houve a previsão da Ouvidoria-Agrária. O Decreto nº 87.457, de 16 de agosto de 1982, que criou o Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários (Meaf); o Decreto nº 91.214, de 30 de abril de 1985, que criou o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (Mirad); a Medida Provisória nº 29, de 15 de janeiro de 1989, por meio da qual se incorporou o Mirad ao Ministério da Agricultura; a Medida Provisória nº 1.911-12, de 25 de novembro de 1999, que criou o criação do Ministério de Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário; foram todos silentes quanto à criação de uma Ouvidoria Agrária ou, ao menos, do cargo de Ouvidor Agrário.

Somente com a edição do Decreto nº 3.338, de 14 de janeiro de 2000, por meio do qual se aprovou a estrutura regimental do recém-criado Ministério do Desenvolvimento Agrário, é que se previu o cargo de Ouvidor Agrário. Embora louvável a criação do cargo, fora feita de forma acanhada. A previsão é feita apenas no Anexo II do decreto e dentro da estrutura da Secretaria de Reforma Agrária do MDA e sem suas atribuições definidas. Da mesma forma se procedeu com a edição do Decreto nº 4.723, de 6 de junho de 2003, que renovou a estrutura regimental do MDA.

O verdadeiro marco da instituição da Ouvidoria-Agrária se deu com a edição do Decreto nº 5.033, de 5 de abril de 2004. Previu-se não o cargo de Ouvidor Agrário, mas o Departamento de Ouvidoria Agrária e Mediação de Conflitos, inserido na estrutura da Secretaria-Executiva do MDA. Dispôs-se, ainda, expressamente das atribuições do Departamento de Ouvidoria Agrária e Mediação de Conflitos. Atribuiu-se-lhe as seguintes funções:

- (1) promover gestões junto a representantes do Poder Judiciário, do Ministério Público, do INCRA e de outras entidades relacionadas com o tema, visando a resolução de tensões e conflitos sociais no campo;

- (II) estabelecer interlocução com os governos estaduais, municipais, movimentos sociais rurais, produtores rurais, sociedade civil visando prevenir, mediar e resolver as tensões e conflitos agrários para garantir a paz no campo;
- (III) diagnosticar as tensões e os conflitos sociais no campo, de forma a propor soluções pacíficas;
- (IV) consolidar informações sobre tensões e conflitos sociais no campo, com o objetivo de propiciar ao Ministro de Estado, ao Presidente do INCRA e a outras autoridades subsídios atualizados e periódicos para tomada de decisão; e
- (V) garantir os direitos humanos e sociais das pessoas envolvidas em tensões e conflitos sociais no campo.

Conforme antecipado em linhas gerais no início deste trabalho, a Ouvidoria-Agrária, à semelhança das demais Ouvidorias no Brasil, não detém competência para controlar os atos do Poder Público. Sua atuação é restrita à canalização das demandas de cidadania para que a Administração delas tome conhecimento e atue no sentido de preservar a dignidade humana dos cidadãos envolvidos.

Posteriormente, o Decreto nº 6.813, de 3 de abril de 2009, que novamente modificou a estrutura regimental do MDA, manteve inalteradas as previsões sobre o Departamento de Ouvidoria Agrária e Mediação de Conflitos e respectivas atribuições.

Atualmente, a disciplina da estrutura regimental do Ministério do Desenvolvimento Agrário é dada pelo Decreto nº 7.255, de 4 de agosto de 2010. Por este normativo, modificou-se o nome da instituição versada para Ouvidoria Agrária Nacional, mas a manteve subordinada à Secretaria-Executiva do MDA e reservou-lhe as mesmas competências dos dois decretos imediatamente pretéritos.

### **3 COMPETÊNCIA DA OUVIDORIA AGRÁRIA NACIONAL PARA PROMOVER GESTÕES JUNTO A REPRESENTANTES DO PODER JUDICIÁRIO VISANDO À RESOLUÇÃO DE TENSÕES E CONFLITOS SOCIAIS NO CAMPO**

O Decreto nº 7.255, de 4 de agosto de 2010, art. 7º, inciso I, preceitua que compete à Ouvidoria Agrária Nacional a promoção de gestões junto a representantes do Poder Judiciário visando à resolução

de tensões e conflitos sociais no campo. A fim de conferir a correta aplicação e efetividade ao comando normativo, cumpre-se esquadriñar o significado de “promover gestões”.

De logo, há duas interpretações possíveis. A primeira delas contemplaria apenas a possibilidade de atuar perante órgãos do Poder Judiciário por meio de expedientes meramente administrativos, como sói acontecer no dia-a-dia de quaisquer órgãos administrativos. A segunda seria a possibilidade de o Ouvidor Agrário, em exercício atípico de sua função administrativa, praticar atos processuais nos procedimentos judiciais em curso na condição de representante judicial da União.

Como em toda e qualquer interpretação jurídica, há que se partir do significado gramatical do signo linguístico. Como dito, esse método é ponto de partida, não basta em si, mas é providência necessária. O Minidicionário Houaiss da língua portuguesa indica ao vocábulo gestão o significado de “administrar”<sup>3</sup>.

Embora a interpretação gramatical desempenhe função essencial no exercício de intelecção das normas jurídicas, este método não se mostra por si só suficiente para a determinação do conteúdo e alcance da norma. A interpretação gramatical pode ser tida como indiciária, pois nela é que inicia o processo de cognição da norma. Entretanto, como dito, é insuficiente para a compreensão de seu âmbito de incidência. A interpretação gramatical é necessária, porém insuficiente. Assim observou o tema o jurista Vicente Ráo: *O processo gramatical deve ser aplicado, na interpretação, até o limite do indispensável; seu uso excessivo manteria o intérprete dentro de uma concepção empírica do direito objetivo*<sup>4</sup>.

Nem se o método estritamente gramatical se apresentasse como o único válido poderia se sustentar a conclusão da representante. Admitindo-se que gestão significa administração, como quer a promotente, ter-se-ia que admitir, no passo seguinte, que o dicionário utilizou administração como sinonímia do exercício da função administrativa. Tal extensão não é possível, pois o Minidicionário Houaiss não é um dicionário de terminologias jurídicas nem tem o compromisso com o primado pela rigorosa técnica jurídica. Embora se trate de obra valiosíssima, o léxico informa os sentidos comuns das palavras, sem, no entanto, apurar o que o signo linguístico representa para uma determinada área do conhecimento científico.

3 HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Minidicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009, p. 376.

93 RÁO, Vicente. *O Direito e a Vida dos Direitos: Noções Gerais*. Direito Positivo. Teoria Geral do Direito Subjetivo. Análise dos Elementos que Constituem os Direitos Subjetivos. 6. ed. anot. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 515.

Neste passo, por não se tratar de obra jurídica, parece mais apropriado inferir que o Dicionário atribuiu a “gestão” o significado de “administração” para exprimir direção, condução, controle, gerência, manejo, manejo etc., e não exercício da função administrativa.

“Gestão”, no contexto do inciso I do art. 7º do Decreto nº 7.255, de 4 de agosto de 2010, parece sido utilizada em sentido corriqueiro, querendo significar simplesmente “atuar”. Assim, a norma deveria ser lida da seguinte forma: “*atuar perante representantes do Poder Judiciário visando à resolução de tensões e conflitos sociais no campo*”.

Não estabelece, entretanto, em qual sede deve se dar esta atuação. E no silêncio da norma, vige o axioma hermenêutico segundo o qual onde a lei não distingue não cabe ao intérprete distinguir (*ubi lex non distinguet, nec nos distinguere debemus*). Assim, *prima facie*, deteria o Ouvidor Agrário Nacional atribuição de oficiar como representante judicial perante órgãos judiciais no exercício da função jurisdicional.

Somente a pobreza própria do método gramatical poderia induzir insustentável conclusão. Conforme se verá, os requerimentos do Ouvidor Agrário Nacional dirigidos a órgãos jurisdicionais são atos não-processuais. São insuscetíveis, portanto, de por si só gerarem efeitos sobre o processo.

#### 4 NATUREZA JURÍDICA DOS REQUERIMENTOS FORMULADOS PELO OUVIDOR AGRÁRIO NACIONAL DIRIGIDOS A ÓRGÃOS JURISDICIONAIS

Em primeiro momento, é necessário verificar se os atos praticados pelo Ouvidor Agrário Nacional ostentam natureza jurídico-processual.

Cândido Rangel Dinamarco conceitua ato processual como a “*conduta humana voluntária, realizada no processo por um dos seus sujeitos e dotada de capacidade para produzir efeitos sobre este*”<sup>5</sup>. (grifou-se)

Partindo-se do magistério do renomado professor, têm-se como requisitos de existência do ato processual:

- a) conduta humana dotada de voluntariedade;
- b) prática por um sujeito processual;
- c) prática no interior de um procedimento judicial;

---

5 DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil*. 6. ed. ver. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009, v. 2, p. 484-485.

d) aptidão para produzir efeitos no processo.

O Ouvidor-Agrário Nacional, ao apresentar a autoridades judiciais requerimentos conexos a processos judiciais, não pratica atos processuais. Embora suas manifestações sejam, por óbvio, voluntárias e algumas delas venham eventualmente praticadas em conexão com o processo judicial, não emanam de sujeito da relação processual, tampouco possuem eficácia no processo.

Com efeito, os sujeitos do processo são Estado-juiz, autor e réu. Somente destes personagens emanam atos capazes de gerar efeitos sobre o processo, e não necessariamente se pode imputar tais manifestações do Ouvidor como derivadas de representação processual pelo só fato de terem sido - inadvertida ou deliberadamente - juntadas ao processo judicial por ordem ou sob anuência do juiz, quando de plano poderiam ser juntadas por linha ou arquivadas em serventia como simples ofícios administrativos, ou mesmo, desentranhadas a requerimento da parte interessada.

Há de se reconhecer os requerimentos do Ouvidor-Agrário Nacional não preencherem a fórmula mínima (*facti specie*) para conferir-lhe existência jurídica processual. São, rigorosamente, não-atos processuais. Observe-se, ainda, que o Ouvidor-Agrário Nacional, embora seja órgão da União, não se qualifica como representante da União, não realiza defesa de mérito em nome da União, não transaciona sobre direitos da União nem aparelha instrumentos processuais recursais. Ora, se as manifestações do Ouvidor-Agrário não sustenta nenhuma dessas situações processuais, não está agindo em representação da União.

Caso o juízo, aqui também proposital ou inadvertidamente, emita pronunciamentos judiciais que consideram os fatos trazidos ao conhecimento do juízo através das manifestações apresentadas pelo Ouvidor-Agrário Nacional, a parte que se sentir prejudicada pode se valer dos instrumentos cabíveis para veicular sua irrisignação, como, por exemplo, recursos, ações autônomas de impugnação, pedido de correção parcial, pedido de reconsideração, pedido de desentranhamento de peças, representação junto ao Conselho Nacional de Justiça etc.

Todas essas manifestações, entretanto, não de ser formuladas em face da decisão judicial ou do órgão prolator da decisão, mas não em face de ou contra o Ouvidor-Agrário Nacional em sede administrativa, pois que os efeitos processuais ou materiais geradores do inconformismo da parte, estes, sim, sendo atos processuais, não decorrem de atos do Ouvidor, e sim de decisões do Estado-Juiz.

Trata-se de conclusão atingida por singelo exercício de lógica, pois algo que não existe juridicamente como ato processual simplesmente não atua sobre a realidade jurídica do processo. Quando sobre ele eventualmente venha a lançar reflexos, decerto só o faz por efeito da decisão judicial, esta, sim, ato processual de existência e validade jurídica, impugnável por formas e figuras de direito diversas da representação em exame.

Se assim fosse, todo e qualquer administrador público de interesses conflituosos estaria em igual condição ao veicular, em ofícios administrativos dirigidos a autoridades judiciárias, dados ou informes com conexão a fatos discutidos em lides judiciais sob seu exame.

## **5 NECESSÁRIA ATUAÇÃO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO PARA ATRIBUIÇÃO DE EFEITOS JURÍDICO-PROCESSUAIS AOS REQUERIMENTOS FORMULADOS PELO OUVIDOR AGRÁRIO NACIONAL**

Viu-se anteriormente que as manifestações do Ouvidor Agrário Nacional endereçadas aos órgãos jurisdicionais não são, em essência, atos jurídico-processuais.

A única forma de fazer com que seus requerimentos sejam validamente conhecidos e considerados por um órgão jurisdicional, quando da prolação de suas decisões, é via Advocacia-Geral da União, que detém, nos termos do *caput*, art. 131 da Constituição da República, a exclusividade da representação judicial da União.

### **5.1 CONDIÇÕES PARA INEXISTÊNCIA DA USURPAÇÃO DAS FUNÇÕES DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, criou a Advocacia-Geral da União, ao tempo em que lhe atribuiu, com exclusividade, a função de representação judicial da União. Trata-se de função essencial à justiça, cuja previsão está contida no art. 131, *caput*:

*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.”* (grifou-se)

Com o objetivo de instruir, estruturar e implantar este novo órgão da República, em 10 de fevereiro de 1993 fez-se editar a Lei Complementar n° 73. O *caput* do art. 1° deste diploma praticamente repete a dicção constitucional: “1° - *A Advocacia-Geral da União é a instituição que representa a União judicial e extrajudicialmente*”. (grifou-se)

Observa-se, à clareza dos dispositivos constitucional e legal, que a representação judicial da União, objeto de questionamento da representação em foco, é competência exclusiva da Advocacia-Geral da União. Esta constatação é premissa inegociável, inafastável e irredutível. Admitir a Advocacia-Geral da União como o único órgão, dentro de todo o arcabouço constitucional e legal, incumbido da representação judicial e extrajudicial da União, é ponto de partida irrenunciável para qualquer discussão sobre a representação judicial e extrajudicial da União.

À toda evidência, a representação judicial da União pela Advocacia-Geral da União é premissa consolidada. Vejam-se as conclusões trazidas pelo Parecer AGU/SFT n° 01/2009, devidamente acolhido pelo Despacho n° 430/2009 do Consultor-Geral da União e, posteriormente, aprovado pelo Advogado-Geral da União Interino, *verbis*:

*a) somente os membros da Advocacia-Geral da União e de seus órgãos vinculados poderão exercer, respectivamente, as funções institucionais de representação judicial e extrajudicial da União e de suas autarquias e fundações públicas, bem como as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo Federal, conforme entendimento já consagrado por meio dos Pareceres GQ-163, de 1998 e GQ-191, de 1999;*

*b) não há amparo no art. 131, “caput”. da Constituição Federal e na Lei Complementar n° 73, de 1993, a contratação excepcional de serviços particulares de advocacia por órgãos e entidades da Administração Pública direta, autárquica e fundacional;*

*c) o Parecer GQ-77, de 1995, tem aplicação restrita às entidades que não tenham seus serviços jurídicos a cargo da Advocacia-Geral da União e seus órgãos vinculados, como, por exemplo, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, e*

*d) aplica-se ao presente caso o disposto no art. r. inciso XIII, da Lei n° 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que determina que a nova interpretação produzirá efeitos ‘ex nunc’. (grifou-se)*

A eminente Ministra Ellen Gracie também já se pronunciou sobre a matéria, reconhecendo a exclusividade da representação judicial da União pela Advocacia-Geral da União, cuja decisão se transcreve abaixo:

*1. A Procuradoria da Fazenda Nacional, tendo em vista decisão firmada nos autos da AC 1.829-AgR, rel. Min. Menezes Direito, 1ª Turma, unânime, DJE 23.05.2008, requer a intimação e/ou citação do Advogado-Geral da União, sob o entendimento de que não possui legitimidade ativa para atuar perante esta Suprema Corte.*

*2. O inc. V do art. 4º da Lei Complr nº 73/93, ao regulamentar as atividades da Advocacia-Geral da União, atribuiu ao Advogado-Geral da União a legitimidade para representar a União junto ao Supremo Tribunal Federal. Conforme entendimento firmado nesta Corte (RE 201465 - QO, rel. Min. Marco Aurélio, DJ 17.10.2003 e SS 1015 - AgR, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 24.09.1999), a legitimidade para representação judicial da União será da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional quando as causas forem de natureza fiscal, desde que sujeitas à competência recursal desta Corte.*

*3. Constato que a Lei Complementar n.º 73/93 efetivamente confere à Advocacia-Geral exclusividade, nas ações originárias, para o exercício da representação judicial da União. Em vista disso, determino a retificação da autuação, conforme requerido, fazendo constar a Advocacia-Geral da União como representante judicial da União. Essa alteração da representação, no caso destes autos, em nada modifica o prosseguimento do feito, pois todos os atos processuais foram até aqui exercidos com atuação conjunta da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (fls. 486/505 e 535), razão pela qual todos os seus efeitos processuais devem ser mantidos. Não obstante, para fins de regularização da representação processual, há que ser deferido o pedido de fl. 560, formulado no sentido de ser reaberto o prazo de 10 dias para que a União ofereça suas razões (fl. 537).*

*4. À Secretaria para as providências cabíveis. Após, dê-se vista à Douta Procuradoria-Geral da República. Publique-se.*

Brasília, 06 de agosto de 2008.

Ministra Ellen Gracie Relatora” (grifou-se) (STF - AÇÃO RESCISÓRIA: AR 1828 PR, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Julgamento: 06/08/2008, Publicação: DJe-154 DIVULG 18/08/2008 PUBLIC 19/08/2008)”

Como se observa, os requerimentos do Ouvidor Agrário Nacional endereçados a órgão jurisdicional não existem juridicamente como atos processuais, não há nítida violação de norma atributiva de competência da Advocacia-Geral da União.

Assentada esta asserção, o Ouvidor Agrário Nacional, ao invés de requerer providências diretamente a um órgão jurisdicional, deve remeter ao órgão da Advocacia-Geral da União com competência territorial para atuar na lide, expediente devidamente instruído por meio do qual solicite a atuação no feito de determinada maneira.

Cumpra anotar que o requerimento do Ouvidor Agrário Nacional não vincula a atuação do órgão de representação judicial da União. De acordo com a competência estabelecida na Constituição, a decisão quanto à identificação do interesse da União e dos meios de que se utilizará para a defesa é exclusiva do membro da Advocacia-Geral da União.

## 5.2 ÚNICA HIPÓTESE DE ATUAÇÃO ISOLADA DO OUVIDOR AGRÁRIO NACIONAL EM JUÍZO

Nesse estágio do estudo, vislumbra-se apenas uma possibilidade de atuação isolada do Ouvidor Agrário Nacional em juízo. Trata-se de requerimento de concessão de ordem de *habeas corpus* ou de requerimento em Tribunal com fim de obter julgamento preferencial de *habeas corpus* impetrados em favor de envolvidos em conflitos fundiários.

O *habeas corpus* é ação constitucional vocacionada à tutela da liberdade. A Constituição da República, em seu art. 5º, LXVIII preceitua que “conceder-se-á “*habeas-corpus*” sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder”.

O *caput* do art.654 do Código de Processo Penal estabelece a legitimidade universal para impetração deste remédio, *verbis*:

Art. 654 O *habeas corpus* poderá ser impetrado por qualquer pessoa, em seu favor ou de outrem, bem como pelo Ministério Público.

Qualquer pessoa é parte legítima para empreender a impetração. E o Ouvidor Agrário quando assim atua, o faz na condição de cidadão. Ora, se qualquer cidadão pode provocar o Judiciário para apreciar a privação de liberdade de um determinado sujeito, qual seria o impedimento para que qualquer cidadão também solicite o julgamento preferencial desta ação?

Ademais, o Código de Processo Penal contempla normas que estabelecem o julgamento prioritário das ações de *habeas corpus*, vejamos:

Art.612. Os recursos de habeas corpus, designado o relator, serão julgados na primeira sessão. [...]

Art.664. Recebidas as informações, ou dispensadas, o habeas corpus será julgado na primeira sessão, podendo, entretanto, adiar-se o julgamento para a sessão seguinte.

Não se pode olvidar que o Ouvidor, também nesta hipótese, age dentro de seu espectro de competência. Com efeito, o Decreto nº 7.255/2010, art. 7º, inciso V, atribui ao Ouvidor a competência para “*garantir os direitos humanos e sociais das pessoas envolvidas em tensões e conflitos sociais no campo*”. Por esta razão não é imprópria a identificação no petítório do cargo que ocupa.

Constata-se que requerimento nesse sentido passa ao largo de ser ilegal ou imoral, pois, em sede de *habeas corpus*, a impetração e o pedido de julgamento prioritário formulado por quem quer que seja está sempre embasado em lei, e, longe de confrontar a moral comum, presta-lhe homenagem.

## CONCLUSÕES

Do exposto, em síntese, pode-se afirmar:

- a) no Brasil, ao Ouvidor atribui-se basicamente o papel de medidor, sem poderes para controlar atos do Poder Público;
- b) identifica-se a gênese da Ouvidoria Agrária Nacional na criação Lei nº 2.613, de 23 de setembro de 1955 do Serviço Social Rural (S.S.R.), subordinado ao Ministério da Agricultura;
- c) os anos seguintes foram tímidos em relação ao fortalecimento da SSR às providências de criação de uma Ouvidoria Agrária;

- d) através do Decreto nº 3.338, de 14 de janeiro de 2000, que regulamentou a disciplina da estrutura do então recém criado Ministério do Desenvolvimento Agrário, criou-se o **cargo** de Ouvidor Agrário Nacional;
- e) o marco *institucional* de criação da Ouvidoria-Agrária se deu com a edição do Decreto nº 5.033, de 5 de abril de 2004, por meio do qual previu-se, não o cargo de Ouvidor Agrário, mas o *Departamento de Ouvidoria Agrária e Mediação de Conflitos*, inserido na estrutura da Secretaria-Executiva do MDA;
- f) o Decreto nº 7.255, de 4 de agosto de 2010, instituiu a *Ouvidoria Agrária Nacional*, não inovando, porém, em relação às competências já atribuídas ao outrora existente Departamento de Ouvidoria Agrária e Mediação de Conflitos;
- g) à Ouvidoria Agrária Nacional compete a promoção de gestões junto a representantes do Poder Judiciário visando a resolução de tensões e conflitos sociais no campo;
- h) o Ouvidor-Agrário Nacional, ao apresentar requerimentos conexos a questões discutidas em processos judiciais, não pratica, em sentido jurídico, atos processuais, pois sua condição subjetiva não permite a implementação das respectiva *facti species*;
- i) a hipótese demanda a representação judicial da União, que é de competência exclusiva da Advocacia-Geral da União, nos termos do *caput* do art. 131 da Constituição da República;
- j) o Ouvidor Agrário Nacional, ao invés de requerer providências diretamente a um órgão jurisdicional, deve remeter ao órgão da Advocacia-Geral da União com competência territorial para atuar na lide, expediente devidamente instruído por meio do qual solicite a atuação no feito de determinada maneira;
- k) o requerimento do Ouvidor Agrário Nacional não vincula a atuação do órgão de representação judicial da União, a quem cabe, de acordo com a competência estabelecida na Constituição, o exclusivo juízo quanto à identificação do interesse da União e dos meios de que se utilizará para sua defesa;

- l) as únicas hipóteses de válida e eficaz atuação isolada do Ouvidor Agrário Nacional em juízo são os requerimentos de concessão de ordem de *habeas corpus* e de julgamento preferencial de *habeas corpus* impetrados em favor de envolvidos em conflitos fundiários.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)> Acesso em: 25 jun. 2011.
- BRASIL. *Decreto nº 3.338, de 14 de janeiro de 2000*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3338.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3338.htm)> Acesso em: 27 out. 2012.
- BRASIL. *Decreto nº 4.723, de 6 de junho de 2003*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4723.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4723.htm)> Acesso em: 27 out. 2012.
- BRASIL. *Decreto nº 5.033, de 5 de abril de 2004*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5033.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5033.htm)> Acesso em: 27 out. 2012.
- BRASIL. *Decreto nº 6.813, de 3 de abril de 2009*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6813.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6813.htm)> Acesso em: 27 out. 2012.
- BRASIL. *Decreto nº 7.255, de 4 de agosto de 2010*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7255.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7255.htm)> Acesso em: 27 out. 2012.
- BRASIL. *Decreto nº 87.457, de 16 de agosto de 1982*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-87457-16-agosto-1982-437405-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 20 out. 2011.
- BRASIL. *Decreto nº 91.214, de 30 de abril de 1985*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91214-30-abril-1985-441369-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 20 out. 2012.
- BRASIL. *Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941* (Código de Processo Penal). <Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm)> Acesso em: 10 mar. 2012.

BRASIL. *Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp73.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp73.htm)> Acesso em: 10 mar. de 2011.

BRASIL. *Lei nº 2.613, de 23 de setembro de 1955*. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1955/2613.htm>> Acesso em: 20 out. 2012.

BRASIL. *Medida Provisória nº 29, de 15 de janeiro de 1989*. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/109092/medida-provisoria-29-89>> Acesso em: 20 out. 2012.

BRASIL. *Medida Provisória nº 1.911-12, de 25 de novembro de 1999*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1999/medidaprovisoria-1911-12-25-novembro-1999-369814-exposicao-demotivos-1-pe.html>> Acesso em: 20 out. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal do Brasil. *Ação Rescisória 1828 PR*. Relator(a): Min. ELLEN GRACIE. Data do julgado: 6 de agosto de 2008. Data de publicação: 19 de agosto de 2008 Disponível em: <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)> Acesso em: 14 set. 2011

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil*, v. 2, 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Minidicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

PETRAGLIA, Simone. Ouidoria Pode Combater Injustiças? Limites e Possibilidades do Instituto Na Administração Pública Brasileira in *Publicações da Escola da AGU: pós-graduação em direito público – UnB: coletânea de artigos/Coordenação de Jefferson Carús Guedes; Juliana Sahione Mayrink Neiva*. Brasília: Advocacia-Geral da União, 2010.

RÁO, Vicente. *O Direito e a Vida dos Direitos: Noções Gerais. Direito Positivo. Teoria Geral do Direito Subjetivo. Análise dos Elementos que Constituem os Direitos Subjetivos*. 6. ed. anot. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

TAPETY, Sérgio Eduardo de Freitas. *PARECER Nº AGU/SFT 001/2009*. Processo N.º 00400.012110/2008-77. Brasília, 12 de março de 2009. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=225023>> Acesso em: 28 out. 2012.

