
A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO E L'AVVOCATURA DELLO STATO: COMPARATIVO BRASIL X ITÁLIA

*THE ATTORNEY GENERAL'S OFFICE AND L'AVVOCATURA DELLO
STATO: COMPARATIVE BRAZIL VS. ITALY*

*Vlândia Pompeu Silva
Procuradora da Fazenda Nacional
em exercício da Corregedoria-Geral da Advocacia da União
Pós-graduada em Direito Público pela Universidade de Brasília – UnB
Pós-Graduada em Direito e Processo Tributários pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR*

SUMÁRIO: Introdução; 1 A Advocacia de Estado da Itália - L'AVVOCATURA DELLO STATO; 1.1 Origem e Evolução; 1.2 As Atribuições; 1.3 A Estrutura; 2 A Advocacia-Geral da União no Brasil; 2.1 Origem e Evolução; 2.2 As atribuições; 2.3 A Estrutura; Referências.

RESUMO: Muitos doutrinadores ressaltam a forte influência que a Advocacia do Estado da Itália exerceu sobre a criação, definição de atribuições e estrutura da Advocacia-Geral da União brasileira. Mais de cem anos separam o nascimento das instituições que, entretanto, possuem diversas semelhanças que serão retratadas neste ensaio. A partir de uma análise mais específica da *Avvocatura dello Stato*, passamos a verificar que, além de possuir exclusividade para a prestação de consultoria e patrocínio da Administração Pública, com a grande vantagem de viabilizar a uniformidade no processamento das causas de interesse do Estado Italiano, este órgão é responsável pelo assessoramento jurídico e defesa (judicial e administrativa) do Estado Italiano em todas as searas, inclusive criminal, internacional e arbitragem. Percebe-se aqui um foco de atuação muito mais amplo que o exercido pela Advocacia-Geral da União no Brasil.

PALAVRAS-CHAVES: Órgão. Advocacia. Distinção. Brasil. Itália.

ABSTRACT: Many scholars emphasize the strong influence that the Law of the State of Italy had on the creation, definition of the structure and the Attorney-General of the Brazilian. Over a hundred years separate the birth of institutions, however, have several similarities that are portrayed in this essay. From a more specific analysis of *Avvocatura dello Stato*, we now see that, in addition to having exclusivity for the provision of consultancy and sponsorship of public administration, with the great advantage of enabling uniformity in processing of causes of interest of the Italian State this body is responsible for legal advice and defense (judicial and administrative) of the Italian State in all fields, including criminal, and international arbitration. It is noticed here a business focus much broader than that exercised by the Attorney General's Office in Brazil.

KEYWORDS: Organ. Advocacy. Distinction. Brazil. Italy.

INTRODUÇÃO

Muitos doutrinadores ressaltam a forte influência que a Advocacia do Estado da Itália exerceu sobre a criação, definição de atribuições e estrutura da Advocacia-Geral da União brasileira.

Diante deste fato, proceder-se-á a uma análise mais próxima de ambas as instituições com o objetivo de verificarmos a real semelhança existente entre elas.

No Capítulo 1 é tratada a *Avvocatura dello Stato*, abordando os seguintes aspectos: sua origem e evolução, atribuições e, por fim, a estrutura sob a qual este órgão encontra-se submetido.

Seguindo a mesma linha, a Advocacia-Geral da União no Brasil será detalhada no capítulo 2 onde serão os mesmos aspectos que utilizamos no que se refere à sua instituição irmã na Itália.

Ainda, no Capítulo 2 serão feitas breves remissões sobre as similitudes e distinções que verificar-se-ão entre a *Avvocatura dello Stato* e Advocacia-Geral da União.

1 A ADVOCACIA DE ESTADO DA ITÁLIA - L'AVVOCATURA DELLO STATO

1.1 ORIGEM E EVOLUÇÃO

A Advocacia do Estado Italiano nasceu em 1876 tendo sido denominada de *Avvocatura Erariale*. Suas atribuições restringiam-se à consultoria e ao patrocínio da Administração Pública, com a grande vantagem de viabilizar a uniformidade no processamento das causas de interesse do Estado Italiano.

Antes do seu surgimento, a defesa judicial estatal não seguia a mesma linha de atuação, uma vez que cabia a cada província italiana definir sua estrutura. Essa característica gerava certa insegurança no acompanhamento processual das causas de interesse do Governo Italiano.

Segundo Scoca¹ e Belli² a defesa do Estado italiano assumia três possíveis estruturas:

- a) Defesa atribuída às procuradorias estatais (sistema austríaco): utilizada em Modena e Piemonte, p. ex.;

1 SCOCA, Salvatore. *Avvocature dello stato*. In AZARA, Antonio; EULA, Ernesto. *Novissimo Digesto Italiano*. 4. ed. Torino: Unique Tipografico Editrice Torinese, 1968. p. 1.686

2 BELLI, Giuseppe. *Avvocature dello Stato*. In: CALASSO, Francesco (org.). *Enciclopedia del Diritto*. Milano: A. Giuffré, 1959. p. 672-673.

- b) Agências de contencioso que eram responsáveis pela defesa judicial do Estado e, poderiam, inclusive, delegar a função a advogados privados. Esta sistemática era utilizada em Parma e Nápoli; e,
- c) Existência de uma estrutura própria para o exercício da função de consultoria e assessoramento do Estado Italiano. No caso da Toscana, esta estrutura era denominada Advocacia Régia (*Avvocatura Regia*).

A *Avvocatura Erariale* teve o grande mérito de criar um feixe de princípios e regras básicos que deviam nortear a defesa judicial do Estado Italiano, porém sua nomenclatura ainda restringia a atuação dos advogados somente às causas de cunho patrimonial.

Ocorre que, com o passar do tempo, esta restrição não refletia mais a realidade daquela Instituição.

Em 1930, através do Régio Decreto de 20 de novembro, houve a modificação da citada nomenclatura em busca de sanar este defeito. A partir de então a instituição passou a ser chamada de *Avvocatura dello Stato* ou Advocacia do Estado.

Entretanto, somente com o Decreto nº 1.611, de 3 de janeiro de 1933, a Advocacia do Estado Italiano assumiu a forma que possui nos dias atuais, cuja descrição encontra-se expressa no artigo 1º do citado diploma legal:

La rappresentanza, il patrocinio e l'assistenza in giudizio delle Amministrazioni dello Stato, anche se organizzate ad ordinamento autonomo, spettano alla Avvocatura dello Stato. Gli avvocati dello Stato, esercitano le loro funzioni innanzi a tutte le giurisdizioni ed in qualunque sede e non hanno bisogno di mandato, neppure nei casi nei quali le norme ordinarie richiedono il mandato speciale, bastando che consti della loro qualità.

Ressalte-se, por fim, que não há previsão constitucional sobre *Avvocature dello Stato Italiana*.

Sua definição está restrita a algumas diplomas infra legais, sendo os mais importantes o já citado Decreto nº 1.611, de 3 de janeiro de 1933 e a Lei nº 103, de 3 de abril de 1979.

1.2 AS ATRIBUIÇÕES

A Advocacia do Estado na Itália é o órgão jurídico a que são atribuídas as tarefas de assessoramento jurídico e defesa (judicial

e administrativa) do Estado Italiano em todos as searas, inclusive criminal, internacional e arbitragem.

Nesse sentido, Rommel Macedo³:

Advocacia do Estado (Avvocatura dello Stato) na Itália é uma instituição que possui uma dupla competência: de um lado, desenvolve uma atuação contenciosa, representando e defendendo os interesses patrimoniais e não patrimoniais do Estado; e, de outro, uma atividade consultiva, desempenhando a consultoria legal da Administração, sem qualquer relação com as matérias apreciadas. Tais atribuições da Advocacia do Estado são, em regra, exercidas com exclusividade, albergando a consultoria, a representação e a defesa em juízo da Administração em todas as suas articulações, mesmo quando dotadas de ordenamento autônomo e, de modo geral, de regulamento, ou de decretos específicos do Presidente do Conselho de Ministros.

[...]

Em suma, pode-se afirmar que o modelo de Advocacia do Estado adotado na Itália, após a unificação, deu-se a partir de uma concepção do Estado em sua unidade, de modo que a um único órgão deve caber a representação estatal em juízo, bem como as atividades consultivas, com unidade de critério e de responsabilidade. Tal modelo oferece algumas vantagens: consideração unitária dos interesses do Estado, que podem transcender o êxito de cada causa; unidade de endereço na atividade defensiva; visão global das questões administrativas; integração constante entre atividades de natureza consultiva e contenciosa; e notável redução dos custos de assistência legal.

Os advogados estatais assistem, aconselham e defendem, judicial e administrativamente, todos os órgãos que compõem a Administração Pública Italiana, incluindo os órgãos constitucionais e autoridades administrativas independentes, desde que estes órgãos estejam exercendo função administrativa.

A Advocacia do Estado não é um órgão que representa apenas um dentre os Poderes estatais, mas sim o Estado concebido em sua unidade.⁴

3 MACEDO, Rommel. *Advocacia-Geral da União na Constituição de 1988*. São Paulo: LTr, 2008. p. 64=65.

4 *Ibid.*, p. 69.

O exercício concomitante das funções contenciosa e consultiva é traço marcante da *Avvocatura dello Stato* e marco que a diferencia de outras instituições semelhantes.

Segundo alguns estudiosos, esta diferença traz algumas inegáveis vantagens: visão unificada dos interesses estatais, unidade de direcionamento da defesa, visão geral dos problemas da função administrativa, constante integração entre os advogados que atuam no contencioso e consultivo e redução significativa dos custos com assistência jurídica.

A função consultiva possui seus delineamentos expostos no artigo 13 do Decreto nº 1.611, de 3 de janeiro de 1933:

Art. 13 - L'Avvocatura dello Stato provvede alla tutela legale dei diritti e degli interessi dello Stato; alle consultazioni legali richieste dalle Amministrazioni ed inoltre a consigliarle e dirigerle quando si tratti di promuovere, contestare o abbandonare giudizi: esamina progetti di legge, di regolamenti, di capitoli redatti dalle Amministrazioni, qualora ne sia richiesta; predispone transazioni d'accordo con le Amministrazioni interessate o esprime parere sugli atti di transazione redatti dalle Amministrazioni: prepara contratti o suggerisce provvedimenti intorno a reclami o questioni mosse amministrativamente che possano dar materia di litigio.

O consultivo apresenta-se, portanto, como uma espécie de assistência técnica adicional nos casos em que há representação legal e/ou necessidade de defesa processual do Governo Italiano, incluindo todas as ações e iniciativas que não induzem litigiosidade e estão relacionadas à proteção jurídica em sentido estrito.

Trata-se de uma sistemática de cooperação com as instituições públicas visando à solução de questões técnicas legais e que envolvem a interpretação de textos legais e, ainda, facilitar a adequação operacional dos órgãos a que presta assessoramento.

Essa função é exercida, geralmente, por meio da emissão de pareceres que, entretanto, não são de adoção obrigatória pelas instituições assessoradas.

Convém ressaltar, entretanto que, uma vez acatados os pareceres vinculam-se à fundamentação e conclusão neles exposta pela Advocacia de Estado e sua não adoção deve ser expressamente motivada.

Em sua atuação contenciosa, a Advocacia do Estado Italiano representa e defende os órgãos constitucionais, judiciários e as Administrações do Estado de forma exclusiva e obrigatória.⁵

5 MACEDO, op. cit., p. 66.

Segundo o artigo 44, do Decreto n 1.611, de 3 de janeiro de 1933, existe, ademais, a possibilidade de a Advocacia do Estado assumir a representao e defesa dos agentes públicos em processos civis ou penais:

Art. 44 - L'Avvocatura dello Stato assume la rappresentanza e la difesa degli impiegati e agenti delle Amministrazioni dello Stato o delle amministrazioni o degli enti di cui all'art. 43 nei giudizi civili e penali che li interessano per fatti e cause di servizio, qualora le amministrazioni o gli enti ne facciano richiesta, e l'Avvocato generale dello Stato ne riconosca la opportunit.

Segundo Rommel Macedo⁶ essa representao se d por duas razes: impedir que a condenao judicial de tais agentes venha a prejudicar a defesa do Estado e para dar aos referidos agentes a segurança necessária para o exercício de suas atribuições.

Os advogados que compõem a estrutura da *L'Avvocatura dello Stato* exercem as seguintes atividades⁷: *Giudizi amministrativi*, *Giudizi civili*, *Giudizi davanti alla Corte Costituzionale*, *Giudizi davanti alla Corte dei Conti*, *Giudizi davanti alle Commissioni Tributarie*, *Giudizi davanti alle corti internazionali* e *Giudizi penali*.

Nas questões administrativas (*Giudizi amministrativi*) o Estado Italiano é representado e defendido perante a justiça administrativa.

A atuação é realizada perante o Conselho de Estado e os Tribunais Regionais Administrativos, com base na região do Lazio. Ressaltamos, entretanto, que perante os tribunais regionais a atuação é dirigida pelos advogados que se encontram lotados no respectivo *Avvocature Distrettuali*.⁸

Em sua atuação, os advogados públicos não necessitam de mandato, mesmo nos casos em que a legislação ordinária exija mandato especial. Nesse sentido, o já citado artigo 1 do Decreto n 1.611, de 3 de janeiro de 1933. Estes agentes públicos exercem suas funções perante quaisquer jurisdições sem limitação territorial.

Questo interessante encontra-se expressa no artigo 5 do referido decreto:

6 MACEDO, op. cit. p. 66.

7 < <http://www.avvocaturastato.it/node/78>>. Acesso em: 24 set. 2012.

8 Trataremos da estrutura da Advocacia de Estado Italiana mais adiante.

Art. 5 - Nessuna Amministrazione dello Stato può richiedere la assistenza di avvocati del libero foro se non per ragioni assolutamente eccezionali, inteso il parere dell'Avvocato generale dello Stato e secondo norme che saranno stabilite dal Consiglio dei ministri. L'incarico nei singoli casi dovrà essere conferito con decreto del Capo del Governo di concerto col Ministro dal quale dipende l'Amministrazione interessata e col Ministro delle finanze.

Verifica-se no aludido dispositivo a autorização para a atuação, ainda que em caráter excepcionalíssimo, de advogados privados em causas cuja atribuição é da Advocacia de Estado, o que se dará segundo regras a serem estabelecidas pelo Conselho de Ministros.

Em sua atuação contenciosa perante os Tribunais Constitucionais, cabe a Advocacia do Estado Italiana analisar principalmente: a) a constitucionalidade de leis ou atos normativas com força de lei, b) os conflitos de competência entre os poderes do Estado e entre o Estado e suas regiões e, ainda, c) a admissibilidade dos referendos.

A representação perante do Tribunal Constitucional do Estado pertence ao advogado-Geral ou ao seu substituto legal.

Nos processos perante o Tribunal de Contas (*Giudizi davanti alla Corte dei Conti*), a Advocacia de Estado atuam nas questões vinculadas a matérias de pensões. No entanto, o art. 13, parágrafo 3º, da Lei nº 103, de 3 de abril de 1979 permite a delegação desta função a funcionários administrativos da respectiva instituição administrativa:

Art. 13 - Nei procedimenti di cui all'art. 101 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, le amministrazioni dello Stato, le regioni e gli enti difesi a norma dell'art. 43 del testo unico approvato con regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, sono rappresentati dinanzi ai giudici delegati da propri funzionari, che siano per tali riconosciuti, salvo che non debba procedersi alla istruzione della causa.

Nei procedimenti di cui agli articoli 2016 e seguenti del codice civile, le amministrazioni indicate nel comma precedente sono rappresentate da propri funzionari che siano per tali riconosciuti, salvo il caso di opposizione da parte del detentore.

Nei giudizi in materia di pensioni le amministrazioni statali, comprese quelle ad ordinamento autonomo, nei casi in cui non ritengano di avvalersi del

patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, possono delegare un proprio funzionario a sostenere, anche oralmente, nel corso del giudizio, la loro posizione.

Nessun compenso particularé può essere corrisposto ai funcionários que abbiano svolto le attività di cui ai precedenti commi. (grifos nossos).

À Advocacia de Estado também é confiada a função de representação e defesa do Estado Italiano nos processos perante as Cortes Internacionais e Comunitárias. Esta atuação se dá, principalmente, nos órgãos da União Europeia.

Por fim, a Advocacia de Estado Italiana participa do processo penal, defendendo os interesses do Estado quando esta for citada na condição de responsável civil por danos causados por agentes públicos.

1.3 A ESTRUTURA

Parte integrante do Poder Executivo, a Advocacia de Estado Italiana é subordinada à Presidência do Conselho de Ministros.

Nesse momento, merece trazer-mos à baila o breve resumo de Rommel Macedo (2008, p. 63 e 64) acerca da estrutura de governo em vigor na Itália, para melhor entendermos a instituição que ora nos propomos a analisar:

[...] hodiernamente a Itália é um Estado unitário, mas descentralizado e com autônima regional, conforme dispõem os arts. 5º e 114 a 133 da vigente Constituição. Nesse país, adota-se um sistema de governo parlamentar, incumbindo a chefia do Estado ao Presidente da República e a chefia de governo ao Presidente do Conselho dos Ministros. Na Constituição italiana em vigor, RUFFIA (1984, p. 161) divisa a existência de três tradicionais poderes:

- a) o Legislativo, composto pela Câmara e pelo Senado;
- b) o Executivo, formado pelo Governo – este é exercido pelo Conselho dos Ministros e chefiado pelo Presidente deste Conselho, devendo manter a permanente confiança do Parlamento (RUFFIA, 1984, p. 408) – e pelos órgãos auxiliares e dependentes;

c) o Judiciário, composto pela Magistratura – a qual é formada pelo Conselho Superior da Magistratura.

Ademais, num certo sentido fora da clássica tripartição dos poderes, encontram-se o Presidente da República e o Tribunal Constitucional (RUFFIA, 1984, p. 453). Isto se comprova pela própria maneira como tais órgãos são tratados no bojo da Constituição Italiana. Nesse sentido, cumpre observar que:

- a) O Presidente da República, considerado expressão do Estado em sua unidade, é tratado no título II da parte II da Constituição, enquanto o Governo da República é contemplado no título III da referida parte;
- b) O Tribunal Constitucional, ao qual compete uma função de natureza político-jurídica (RUFFIA, 1984, p. 447), está previsto no título IV da parte II, concernente às garantias constitucionais, em posição diferenciada da Magistratura, que vem tratado no ‘título IV da mencionada parte.’

A instituição é organizada numa estrutura central que se localiza em Roma e vinte e cinco articulações periféricas, denominadas *Avvocature Distrettuali* que estão localizadas em cada capital regional e nas localidades que sejam sede de Cortes de Apelação.

É parte integrante, ainda, o *Comitato Consultivo*:

L’Avvocatura dello Stato è costituita dall’Avvocatura generale e dalle avvocature distrettuali. L’Avvocatura generale ha sede in Roma.

Le avvocature distrettuali hanno sede in ciascun capoluogo di regione e, comunque, dove siano istituite sedi di corte d’appello.

Nella circoscrizione della corte di appello di Roma le attribuzioni dell’avvocatura distrettuale sono esercitate dall’Avvocatura generale dello Stato. Nella circoscrizione della corte di appello di Torino l’avvocatura distrettuale di Torino ha competenza anche per la Valle d’Aosta.

A *Avvocatura Generale* é responsável pela coordenação e direção superior da instituição. Suas principais atribuições encontram-se definidas no artigo 16 da Lei nº 103, de 3 de abril de 1979:

Art. 9 - L'Avvocatura generale dello Stato provvede alla rappresentanza e difesa delle amministrazioni nei giudizi davanti alla Corte costituzionale, alla Corte di cassazione, al Tribunale superiore delle acque pubbliche, alle altre supreme giurisdizioni, anche amministrative, ed ai collegi arbitrali con sede in Roma, nonchè nei procedimenti innanzi a collegi internazionali o comunitari. Le avvocature distrettuali provvedono alla rappresentanza e difesa in giudizio delle amministrazioni nelle rispettive circoscrizioni. Gli avvocati ed i procuratori dello Stato possono essere incaricati della rappresentanza e difesa delle amministrazioni in cause che si svolgono fuori della circoscrizione del loro ufficio, su proposta dell'avvocato distrettuale e previo parere del comitato consultivo. Salva la facoltà dell'Avvocatura generale dello Stato di rendere consultazione sulle questioni di massima in qualsiasi materia, l'avvocatura distrettuale dello Stato provvede alla consulenza nei riguardi di tutti gli uffici della propria circoscrizione.

Percebe-se que exerce atribuição exclusiva perante Tribunal Constitucional, o Tribunal de Cassação, o Supremo Tribunal de Águas Públicas e os demais tribunais supremos, incluindo os administrativos, com sede em Roma.

Caberá a *Avvocatura Distrettuali* assegurar a representação e defesa perante as administrações dos tribunais com sede na respectiva jurisdição.

Cada Advocacia Distrital tem como chefe o Advogado Distrital, que é nomeado e exonerado por decreto do Presidente do Conselho de Ministros, após proposta do Advogado-Geral, ouvido o Conselho de Advogados e Procuradores do Estado.

O *Comitato Consultivo* é composto pelo Advogado-Geral e seis advogados da carreira, nomeados pelo Conselho de Advogados. Sua função primordial é aconselhar o Advogado-Geral em questões relevantes, bem como na definição de diretrizes internas.

O artigo 26 da Lei nº 103, de 3 de abril de 1979, define outras funções a serem exercidas por este colegiado:

Art. 26 - Il comitato consultivo è sentito dall'avvocato generale quando si tratti di questioni di massima o di particolare rilevanza, nonchè in merito alle direttive interne di carattere generale per il coordinamento nella trattazione degli affari contenziosi e consultivi. Il comitato consultivo altresì:

dirime, sentiti gli interessati, le divergenze di opinione che insorgono nella trattazione degli affari contenziosi e consultivi fra avvocati, che esercitano funzioni direttive, ed avvocati, cui sono assegnati gli affari stessi;

stabilisce i criteri di massima per l'assegnazione degli affari contenziosi e consultivi agli avvocati ed ai procuratori dello Stato.

E' sempre facoltà dell'avvocato generale disporre che pareri richiesti all'Avvocatura generale siano resi dal comitato consultivo. Su richiesta dell'avvocato generale, quando siano necessarie particolari cognizioni tecniche, il comitato consultivo può essere integrato da funzionari dello Stato o di enti pubblici, che partecipano alla seduta senza diritto di voto. I pareri sono sottoscritti dal presidente del comitato consultivo e dal relatore.

São órgãos da instituição, ainda: *Segretario Generale, Consiglio degli Avvocati e Procuratori dello Stato, Consiglio d'Amministrazione*. Suas funções são meramente administrativas.

O Secretário-Geral da Advocacia do Estado Italiana auxilia o Advogado-Geral no exercício de suas funções, atuando como Chefe de Gabinete. Atualmente o cargo é ocupado pelo Advogado Francesco Scalfani⁹.

O *Consiglio degli Avvocati e Procuratori dello Stato* é órgão permanente que detém as atribuições de opinar sobre a distribuição de Procuradores de Estado e sobre a concessão de tais advogados, e, ainda:

Art. 19 - Gli avvocati e procuratori dello Stato:

trattano gli affari contenziosi e consultivi loro assegnati; in caso di divergenza di opinioni nella trattazione di detti affari con l'avvocato generale, con i vice avvocati generali o con l'avvocato distrettuale, possono chiedere, presentando relazione scritta, la pronuncia del comitato consultivo e, se questa è contraria al loro avviso, di essere sostituiti nella trattazione dell'affare per cui è sorta la divergenza di opinioni; possono essere sostituiti nella trattazione degli affari loro affidati in caso di assenza, impedimento o giustificata ragione; quando ricorrano gravi motivi possono essere sostituiti, con provvedimento

9 <http://www.avvocaturastato.it/>. Acesso em 26 de setembro de 2012.

motivato, dall'avvocato generale o dall'avvocato distrettuale dello Stato. Avverso tale provvedimento pu essere proposto ricorso entro trenta giorni al consiglio degli avvocati e procuratori dello Stato. I procuratori dello Stato provvedono anche al servizio di procura per le cause trattate dagli avvocati e dagli altri procuratori dello Stato, secondo le disposizioni dei dirigenti degli uffici, cui sono addetti.

Importante funo do Conselho de Advogados e Procuradores de Estado  o exercício do Conselho de Disciplina, em conformidade com o art. 24 da Lei no 103, de 3 de abril de 1979.

O ORGANOGRAMA DA ADVOCACIA DE ESTADO ITALIANA¹⁰  DEFINIDO DA SEGUINTE FORMA:

Avvocato Generale Avvocato Generale Aggiunto Vice Avvocati Generali Segretario Generale
C.A.P.S.
Co.Co.
Sezioni
I I bis II III IV V VI
VII
Avvocati e Procuratori Uffici Amministrativi R.S.I.

Neste momento, convém informar que L'Avvocatura dello Stato é composta por duas carreiras: Advogado de Estado e Procurador de

¹⁰ <<http://www.avvocaturastato.it/organigramma>>. Acesso em: 26 set. 2012.

Estado, conforme estabelece a Lei nº 103, de 3 de abril de 1979. Tais cargos são acessíveis por concurso público.

A Advocacia do Estado é chefiada pelo Advogado-Geral da União, cujo procedimento para sua nomeação encontra-se definido no artigo 30 do Decreto nº 1.611, de 3 de janeiro de 1933:

Art. 30 - La nomina dell'Avvocato generale dello Stato è fatta con decreto reale su proposta del Capo del Governo, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

A escolha e nomeação do chefe da Advocacia-Geral a Itália é concretizada pelo Presidente da República e envolve uma série de listas previamente submetidas ao Conselho de Ministros, nos termos do art. 30 do Decreto nº 1611, de 1933:

La nomina dell'Avvocato generale dello Stato è fatta con decreto reale su proposta del Capo del Governo, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

O atual advogado-Geral responsável pela Instituição é Francesco Ignazio Caramazza, cuja incumbência é de suma importância, uma vez que dele dependem a direção, coordenação e unidade da instituição. Ele é assessorado por nove advogados que estão na última categoria.

O Advogado-Geral é auxiliado, no exercício de suas funções, por nove Advogados do Estado de última classe, com cargo de Vice-Advogado-Geral do Estado (vice Avvocato Generale dello Stato), segundo dispõe o art. 16 da Lei de 3 de abril de 1979, n. 103. O Vice-Advogado-Geral é nomeado e exonerado por decreto do Presidente do Conselho de Ministros após deliberação do Conselho, por proposta motivada do Advogado-Geral do Estado, após ter ouvido o Conselho de Advogados e Procuradores do Estado.¹¹

Administrativamente, cabe ao chefe da Advocacia de Estado a direção sobre toda a equipe daquela instituição, notadamente, monitorar o desempenho de serviço, supervisionar o funcionamento do contencioso e da consultoria por meio da emissão de instruções gerais e diretrizes especiais, resolver conflitos entre a *Avvocatura Generale* e a *Avvocatura Distrettuali*.

11 Macedo, op. cit. p.70.

2 A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO NO BRASIL

A estrutura e organização da Advocacia-Geral da União (AGU) encontram grandes semelhanças com a Advocacia de Estado Italiana.

Segundo Rommel Macedo (2008, p. 61) a Advocacia de Estado na Itália exerceu grande influência sobre a criação da Advocacia-Geral da União. O que se deve ao fato, principalmente, de sua forte densidade histórica, oriunda de um processo evolutivo que gerou a criação de uma instituição única com atribuições de assessoramento e consultoria jurídicos da Administração Pública Italiana.

Nos termos do art. 131 da Constituição Federal, a AGU é instituição responsável pela representação da União, judicial e extrajudicial. Exerce, portanto, as atividades consultiva e contenciosa, nos mesmos moldes da Advocacia de Estado Italiana.

Essa disposição constitucional apresenta-se como a primeira distinção visível entre a Advocacia do Estado na Itália e no Brasil.

A AGU encontra-se prevista constitucionalmente, tendo sua organização e funcionamento detalhados pela Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993. Na Constituição Italiana não há qualquer previsão acerca da instituição.

Ambas as instituições tiveram a mesma motivação para sua criação, qual seja, a ideia de unificação da defesa judicial e representação do Poder Executivo em um único órgão.

2.1 ORIGEM E EVOLUÇÃO

Antes da Constituição de 1988 a representação judicial da União encontrava-se sob a responsabilidade do Ministério Público e a atividade de assessoramento do Poder Executivo era confiada à Advocacia Consultiva da União¹² que era composta pelos seguintes órgãos:

Art. 3º. A Advocacia Consultiva da União compreende:
I - a Consultoria Geral da República;

II - a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, no Ministério da Fazenda;

12 Decreto nº 93.237, de 8 de setembro de 1986.

III - as Consultorias Jurídicas dos demais Ministérios, do Estado Maior das Forças Armadas, da Secretaria de Planejamento da Presidência da República e da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República;

IV - as Procuradorias-Gerais ou os departamentos jurídicos das autarquias;

V - os órgãos jurídicos das empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações sob supervisão ministerial e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pela União¹³.

A Constituição Federal de 1988 incluiu a Advocacia-Geral da União em capítulo próprio intitulado de “Funções Essenciais à Justiça”.

Na prática essa definição colocou esta instituição fora da tripartição dos poderes, o que a autoriza a atender, com independência, aos três Poderes. Ressalte-se, porém, que a prestação do serviço de assessoria jurídica pela AGU limita-se ao Poder Executivo.

Outra distinção clara em face da Advocacia de Estado Italiana, uma vez que, como dissemos anteriormente, nesta instituição estrangeira os advogados assistem, aconselham e defendem, judicial e administrativamente, todos os órgãos que compõem a Administração Pública Italiana, incluindo os órgãos constitucionais e autoridades administrativas independentes, desde que estes órgãos estejam exercendo função administrativa.

Por outro lado, parece-nos claro que a AGU, assim como a *Avvocatura dello Stato*, nasceu com o objetivo de organizar a representação judicial e extrajudicial da União, bem como as atividades de assessoria e consultoria do Poder Executivo em um único órgão.

Somente com o advento da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, a representação judicial e o assessoramento da União passaram a ser efetivamente realizados pela Advocacia-Geral da União e seus órgãos vinculados, uma vez que até então a instituição carecia de norma definidora de seus elementos básicos.

Posteriormente vieram diversos Atos Regimentais com a missão de tornar mais detalhada a atribuição de cada órgão que compõe a Advocacia-Geral da União.

13 Decreto nº 93.237, de 8 de setembro de 1986.

2.2 AS ATRIBUIÇÕES¹⁴

A atuação consultiva da Advocacia-Geral da União se concretiza através do assessoramento e orientação dos dirigentes do Poder Executivo Federal, de suas autarquias e fundações públicas, para dar segurança jurídica aos atos administrativos que serão por elas praticados.

Por outro lado, a atuação contenciosa é efetivada por meio da representação judicial e extrajudicial da União, além de suas autarquias e fundações públicas.

Além de tais atribuições, a AGU desenvolve atividades de conciliação e arbitragem, cujo objetivo é o de resolver administrativamente os litígios entre os diversos órgãos da União.

Tal procedimento poderá ser instaurado antes ou depois que o litígio já houver sido ajuizado perante o Poder Judiciário. Essa atribuição encontra-se sob a responsabilidade da Câmara de Conciliação de Arbitragem.

São responsáveis pelo exercício de todas essas atividades, na sua respectiva área de atuação, os Advogados da União, os advogados integrantes do Quadro Suplementar, os Procuradores da Fazenda Nacional e os Procuradores Federais.

A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, órgão integrante da AGU, possui especificidade particular por encontrar-se administrativamente subordinada ao titular do Ministério da Fazenda.

Sua atribuição resume-se, em suma, na representação da União em matéria fiscal, incumbindo-lhe apurar a liquidez e certeza da dívida ativa da União de natureza tributária, inscrevendo-a para fins de cobrança, amigável ou judicial, representar privativamente a União, na execução de sua dívida ativa de caráter tributário e examinar previamente a legalidade dos contratos, acordos, ajustes e convênios que interessem ao Ministério da Fazenda, inclusive os referentes à dívida pública externa, e promover a respectiva rescisão por via administrativa ou judicial.

À Procuradoria-Geral da União, subordinada direta e imediatamente ao Advogado-Geral da União, incumbe representá-la junto aos tribunais superiores nos termos e limites na Lei Complementar nº 73, de 1993.

Na qualidade de órgão vinculado, a Procuradoria-Geral Federal, criada pela Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, é responsável por representação judicial, extrajudicial, a consultoria e assessoramento jurídicos de 155 autarquias e fundações públicas federais, bem como a apuração da liquidez

14 <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=200643&ordenacao=1&id_site=10742>. Acesso em: 27 de set. 2012.

e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial¹⁵.

2.3 A ESTRUTURA

A AGU compreende, atualmente, os seguintes órgãos¹⁶:

Art. 2º - A Advocacia-Geral da União compreende:

I - órgãos de direção superior:

- a) o Advogado-Geral da União;
- b) a Procuradoria-Geral da União e a da Fazenda Nacional;
- c) Consultoria-Geral da União;
- d) o Conselho Superior da Advocacia-Geral da União; e
- e) a Corregedoria-Geral da Advocacia da União;

II - órgãos de execução:

- a) as Procuradorias Regionais da União e as da Fazenda Nacional e as Procuradorias da União e as da Fazenda Nacional nos Estados e no Distrito Federal e as Procuradorias Seccionais destas;
- b) a Consultoria da União, as Consultorias Jurídicas dos Ministérios, da Secretaria-Geral e das demais Secretarias da Presidência da República e do Estado-Maior das Forças Armadas;

III - órgão de assistência direta e imediata ao Advogado-Geral da União: o Gabinete do Advogado-Geral da União;

Cabe ao Advogado-Geral da União a chefia da intuição. Seu cargo é de livre nomeação pelo Presidente da República, dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada. Já para os demais membros da carreira o cargo

15 <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=160682&id_site=1106&aberto=&fechado=>

16 Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

de Advogado da União é alcançável por meio de concurso público de provas e títulos.

O Advogado-Geral da União é o mais elevado órgão de assessoramento jurídico do Poder Executivo, submetido à direta, pessoal e imediata supervisão do Presidente da República.

Sua função primordial é dirigir a Advocacia-Geral da União, superintender e coordenar suas atividades e orientar-lhe a atuação, podendo representá-la junto a qualquer juízo ou Tribunal e, inclusive, avocar quaisquer matérias jurídicas de interesse desta, ainda que concernente a sua representação extrajudicial.

Cabe à Consultoria-Geral da União, principalmente, colaborar com o Advogado-Geral da União em seu assessoramento jurídico ao Presidente da República produzindo pareceres, informações e demais trabalhos jurídicos que lhes sejam atribuídos pelo chefe da instituição. É composta pelo Consultor-Geral da União e pela Consultoria da União.

A função de fiscalizar as atividades funcionais dos Membros da Advocacia-Geral da União encontra-se sob a responsabilidade da Corregedoria-Geral da Advocacia da União.

Por fim, o Conselho Superior da Advocacia-Geral da União possui as seguintes atribuições¹⁷:

Art. 7º - O Conselho Superior da Advocacia-Geral da União tem as seguintes atribuições:

I - propor, organizar e dirigir os concursos de ingresso nas Carreiras da Advocacia-Geral da União;

II - organizar as listas de promoção e de remoção, julgar reclamações e recursos contra a inclusão, exclusão e classificação em tais listas, e encaminhá-las ao Advogado-Geral da União;

III - decidir, com base no parecer previsto no art. 5º, inciso V desta Lei Complementar, sobre a confirmação no cargo ou exoneração dos Membros das Carreiras da Advocacia-Geral da União submetidos à estágio confirmatório;

IV - editar o respectivo Regimento Interno.

17 Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

Como podemos perceber e apesar de possuírem uma organização estrutural visivelmente distinta, a Advocacia-Geral da União e a *Avvocatura dello Stato* possuem inúmeras semelhanças em sua forma de atuação.

REFERÊNCIAS

BELLI, Giuseppe. *Avvocature dello Stato*. In: CALASSO, Francesco (org.). *Enciclopedia del Diritto*. Milano: A. Giufreé, 1959.

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

SCOCA, Salvatore. *Avvocature dello stato*. In AZARA, Antonio: EULA, Ernesto. *Novissimo Digesto Italiano*. 4. ed. Torino: Unique Tipografico Editrice Torinese, 1968.

Esta obra foi impressa pela Imprensa Nacional
SIG, Quadra 6, Lote 800 70610-460, Brasília – DF
Tiragem: 4.000 exemplares