
A ADVOCACIA PUBLICA FEDERAL E A CIDADANIA: A COMPLEMENTARIDADE ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO NO DESENVOLVIMENTO DO PAPEL DO ESTADO

Helena Dias Leão Costa

*Procuradora Federal, Coordenadora/Conciliadora
da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal
CCAF/CGU/AGU*

Mariana Barbosa Cirne

*Procuradora Federal, Chefe de Gabinete da Subchefia
para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República
Coordenadora do Centro de Estudos Jurídicos da Presidência da República*

SUMÁRIO: Introdução; 1 A Advocacia-Geral da União - AGU; 2 A Relação entre o Público e o Privado no Desenvolvimento do Estado; 3 A Advocacia-Geral da União na Relação Pública e Privada; 3.1 O Consultivo e a Atividade Preventiva; 3.1.1 A Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal - CCAF; 3.2 O Contencioso e a aproximação com a Sociedade; 3.2.1 Os Juizados Especiais Federais Itinerantes; 4 Conclusão; Referências.

RESUMO: A presente dissertação pretende realizar uma pesquisa de direito constitucional e administrativo sobre a Advocacia-Geral da União e a sua relação com o Estado, em uma perspectiva de seu desenvolvimento na dicotomia entre o público e o privado. Por meio da pesquisa dogmática e instrumental, e da técnica bibliográfica, pretende-se analisar os contornos da Advocacia-Geral da União, quanto à sua criação, seus objetivos e na execução do papel de defensora do interesse público e da viabilização das políticas públicas. Em seguida, almeja-se adentrar nos contornos do Estado, para reconstruir a noção sobre a instituição dentro de uma tensão entre o público e o privado, desde a Grécia, até os dias de hoje. No intuito de apresentar de maneira mais holística a relação entre o Estado e a AGU, intenta-se em seguida mostrar a sua atuação nas esferas consultiva e contenciosa, demonstrando-se que a prática de tal instituição já trabalha com a complementaridade entre o público e o privado. Para essa tarefa, será dada especial atenção à atuação da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (consultivo) e os Juizados Especiais Federais Itinerantes (contencioso) na perspectiva de um Estado e de sua representação. Ao se verificar a existência de uma relação entre a AGU, Estado e sociedade espera-se poder propor uma reflexão sob o desenvolvimento do Estado, e o papel da AGU nessa pretensão, no intuito de transformar a política pública possível sem prejuízo das garantias dos cidadãos.

PALAVRAS-CHAVE: Advocacia-Geral da União. Estado. Público. Privado. Cidadania.

INTRODUÇÃO

O acompanhamento de 3,5 milhões de ações em defesa da política pública só em 2009¹. A recuperação, em 2009, de aproximadamente 14 bilhões de reais devidos à Fazenda Pública Federal². Em apenas um juizado especial federal itinerante, 3.514 audiências realizadas em apenas 10 dias de mutirão no interior de Tocantins³. Acompanhamento diário de 6.948 ações judicial e procedimentos administrativos que impugnam as obras do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento, sem qualquer liminar contrária à Administração vigente⁴. Cerca de 8.000⁵ advogados públicos trabalhando diariamente no consultivo e contencioso da Administração Pública.

Essas são algumas das atividades desenvolvidas por uma instituição que tem pouco mais de 20 anos: a Advocacia-Geral da União - AGU.

Apesar de sua pouca idade e do tamanho das tarefas que tem em sua atribuição, muitos são as realizações da AGU desde a sua criação. No entanto, ainda maiores são as suas possibilidades, quanto à relação sociedade, Estado e AGU.

Diante dessa perspectiva, qual pode ser o papel da Advocacia-Geral da União no desenvolvimento do Estado?

Essa é exatamente a pergunta que desafia o presente estudo.

Para tal intento, espera-se começar o trabalho com uma noção sobre a Advocacia-Geral da União, passando por sua criação, com a Constituição de 1988, sua composição e seus objetivos almejados - a defesa do interesse público e a viabilização das políticas públicas – construídos na experiência desses anos de atuação. Ta medida se mostra imperiosa,

1 GRIPP, Patrícia. Procuradores federais atuaram em mais de três milhões de ações em 2009 na defesa de políticas públicas. *Notícias da AGU*. Brasília-DF. Publicado em: 29.01.2010. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTexto.aspx?idConteudo=123862&id_site=3>. Acesso em: 20.09.2010.

2 _____. *Balanco Geral da União*. Disponível em: <<http://www.pgfn.fazenda.gov.br/divia-ativa-da-uniao/dados-estatisticos>>. Acesso em: 6. set. 2010.

3 GRIPP, Patrícia. Do total de processo analisados, 74,8% resultaram em acordo, improcedência ou extinção. *Notícias da AGU*. Brasília-DF. Publicado em: 08.09.2010. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTexto.aspx?idConteudo=149138&id_site=1116>. Acesso em: 23.09.2010.

4 GRIPP, Patrícia. Consultor-Geral aponta desafios na preparação da Copa e das Olimpíadas, durante II CBCJE. *Notícias da AGU*. Brasília-DF. Publicado em: 12.07.2010. Disponível em: Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTexto.aspx?idConteudo=123862&id_site=3>. Acesso em 20.09.2010 e 23.09.2010.

5 _____. Advogado-Geral faz defesa da conciliação. *Notícias da AGU*. Brasília-DF. Publicado em: 30.09.2010. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateMidiaTextoThumb.aspx?idConteudo=150065&id_site=3> Acesso em: 04 out. 2010.

para não só melhor se conhecer qual é o trabalho de tal instituição⁶, mas também para se aprender em que pontos são viáveis melhoras.

Como segundo passo, espera-se adentrar na discussão sobre o Estado e as formas hábeis a garantir o seu desenvolvimento. Para esse intento, esta monografia volta seus olhos para o paradoxo existente dentro da noção de Estado, entre o público e o privado. A proposta, então, será reconstruir a idéia de Estado – dentro da perspectiva pública e privada –, desde a Grécia até os dias de hoje, para se buscar compreender o que se pode aferir dessa experiência e quais podem ser o seus reflexos na representação judicial e extrajudicial. Em suma, a questão posta que desafia esta monografia é a seguinte: o que a tensão entre o público e privado – que caracteriza o Estado Moderno – pode fornecer a quem busca o desenvolvimento do Estado? Qual é, ou pode ser, o papel da AGU nessa perspectiva?

Ainda nesse percurso, o passo seguinte será pesquisar qual o papel da Advocacia-Geral da União – AGU dentro dessa relação pública e privada como elemento catalisador do amadurecimento e desenvolvimento do Estado brasileiro. Para não estancar essa tarefa na teoria, o capítulo três adentrará em exemplos práticos de como essa relação entre AGU, como representante do Estado, e a sociedade civil pode ter efeitos gratificantes na construção da cidadania e do Estado Democrático de Direito brasileiro.

Trilhado o caminho proposto, ao se aceitar dar os passos aqui sugeridos, almeja-se que o destino final deste percurso possa desvendar novas perspectivas para o papel da AGU na sociedade. Isso, como se pretende demonstrar, parece a esta monografia possível não só pelo trabalho hoje desenvolvido pela instituição – ao qual se espera trazer luz –, mas acima disso pelas novas reflexões sobre a ideia de Estado que a relação entre público e privado pode conceder à possível parceria entre a Advocacia-Geral da União e a sociedade.

Traçados os principais pontos a serem desenvolvidos, convida-se o leitor para trilhar esse itinerário.

1 A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - AGU

Advocacia-Geral da União - AGU é uma instituição criada pela Constituição Federal de 1988. Isso mesmo. Trata-se de uma criação

6 Estudos como o presente podem evitar enganos sobre a atuação da AGU como a formulada pelo candidato à Presidência da República, José Serra, ao afirmar que há “politização” e indicação partidária na AGU. Para esclarecimentos sobre o equívoco de tais afirmações: _____. Advocacia-Geral rebate críticas de José Serra contra a instituição. *Notícias da AGU*. Brasília-DF. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTexto.aspx?idConteudo=150057&id_site=3>. Acesso em 03 out. 2010.

recente, de pouco mais do que 20 anos⁷, mas que já passou por grandes transformações.

Antes do surgimento da AGU⁸, a atribuição de defesa da sociedade, juntamente com a dos interesses do Estado, era cumulada em grande parte por uma única carreira: o Ministério Público Federal⁹ - MPF. Parece inacreditável, mas durante muito tempo¹⁰, o MPF assumiu uma função híbrida de fiscal da lei e advogado da União, posições flagrantemente inconciliáveis¹¹. Para acabar com tal problema, houve a criação da carreira da Advocacia-Geral da União em 1988, o que exigiu dos membros do Ministério Público Federal a opção dentre as duas carreiras. Ou seriam fiscais da lei, ou seriam defensores dos interesses do Estado¹².

7 Prova disso são trabalhos sobre a sua história, como por exemplo: GUEDES, Jefferson Carús; HAUSCHILD, Mauro Luciano; COSTA, A. B. ; SILVA, A. M.; SILVA, B. C. ; ROCHA, Eduardo G. ; MEDEIROS, Jorge Luiz Ribeiro de; TEMPERANI, P. B. *Nos Limites da história: a construção da Advocacia-Geral da União*. Brasília: Unip - Unafe, 2009.

8 Melhor detalhando esse contexto, Juan Pablo Couto explica como era dividida antes essa competência: "Antes da promulgação da Constituição da República de 5 de outubro de 1988 a representação judicial da União (Administração Direta) estava a cargo do Ministério Público da União e as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos do Poder Executivo estavam confiadas à Advocacia Consultiva da União, que tinha como instância máxima a Consultoria- Geral da República e era composta pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (no Ministério da Fazenda), pelas Consultorias Jurídicas (nos demais Ministérios, Estado-Maior das Forças Armadas e Secretarias da Presidência da República), pelos órgãos jurídicos dos Gabinetes Militar e Civil da Presidência da República, pelas Procuradorias-Gerais e departamentos jurídicos das autarquias e das fundações federais, e pelos órgãos jurídicos das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pela União. Exercia parcialmente a representação extrajudicial da União a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN, como órgão do Ministério da Fazenda." Cf. CARVALHO, Juan Pablo Couto de. 15 anos da Advocacia-Geral da União: Breve retrato do maior escritório de advocacia do país. In. *Revista da ESMARN*. Disponível em: <http://www.esmarn.org.br/revistas/index.php/revista_teste/article/viewFile/122/134>. Acesso em 04 out. 2010.

9 Sobre o tema, João Carlos Souto explica que "O resgate do sentido do Ministério Público, como instituição permanente e voltada para a 'defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis', assegurando-lhe inclusive ampla independência funcional e administrativa, foi inegavelmente, uma medida sensata e de amplo alcance social tomada pela Assembléia Nacional Constituinte". Cf. SOUTO, João Carlos. *A União Federal em juízo*. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 33/34.

10 Segundo explicação de Fernando Luiz Albuquerque Faria, tal atribuição híbrida do Ministério Público Federal, e em alguns casos do Ministério Público Estadual, ocorre desde a Constituição Federal de 1946. Cf. FÁRIA, Fernando Luiz Albuquerque. A Procuradoria-Geral da União, os Interesses Primários e Secundários do Estado e a Atuação Proativa em Defesa do Estado Democrático de Direito e da Probidade Administrativa. In *Revista da AGU*, ano VII, n. 17, Brasília-DF, out/dez. 2008. p. 11.

11 SOUTO, João Carlos. *A União Federal em juízo*. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 34.

12 Nesse sentido: LC nº 73/1973, art. 61: "A opção, facultada pelo § 2º do art. 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, aos Procuradores da República, deve ser manifestada, ao Advogado-Geral da União, no prazo improrrogável de quinze dias, contado da publicação da lei prevista no parágrafo único do art. 26 desta lei complementar."

A divisão de competências entre o MPF e a AGU, como já alertado, adveio da Constituição Federal de 1988. Dentro do Título IV – que trata sobre a organização dos poderes – foi criado um capítulo (o de número IV) especialmente para tratar sobre “as funções essenciais à justiça”. Aqui se abriu um espaço na Seção II para criar uma nova instituição, que atuaria em defesa do Estado. A Advocacia-Geral da União:

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

§ 1º - A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 2º - O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

§ 3º - Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

Da simples leitura do *caput* do dispositivo constitucional parece certo concluir que é atribuição da Advocacia-Geral da União a representação judicial ou extrajudicial da União, nas atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo¹³. Conforme expressamente mencionado no *caput*, a representação poderia ocorrer diretamente ou por meio de órgão vinculado¹⁴.

13 Conforme Fernando Luiz Albuquerque explica, a atuação da AGU também detém caráter de controle estatal e proativo. Antecipando-se aos problemas. Um dos exemplos de competência estranha à Lei Complementar nº 73/1993 é a intervenção da União nas causas de grande reflexo patrimonial em que sejam autoras, ou rés, autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas federais (art. 5º, da Lei 9.469/1997). Cf. FÁRIA, Fernando Luiz Albuquerque. A Procuradoria-Geral da União, os Interesses Primários e Secundários do Estado e a Atuação Proativa em Defesa do Estado Democrático de Direito e da Probidade Administrativa. In *Revista da AGU*, ano VII, n. 17, Brasília-DF, out/dez. 2008. p. 19.

14 Note-se que os órgãos vinculados referidos são as autarquias e fundações públicas, que possuem representação jurídica própria, mas se encontram subordinadas à orientação do Advogado-Geral da União. Cf. SOUTO, João Carlos. *A União Federal em juízo*. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 35. Conforme

O dispositivo constitucional foi regulamentado¹⁵ pela Lei Complementar nº 73, de 1993 (Lei orgânica da Advocacia-Geral da União) que definiu quais seriam os órgãos da AGU¹⁶ e deu especial atenção à função do Advogado-Geral da União¹⁷, como de livre nomeação do Presidente da República, para o assessoramento do Poder Executivo, nos termos já expressos na Constituição Federal de 1988.

No entanto, a divisão entre os órgãos da AGU¹⁸ e as entidades vinculadas mostrou-se na prática problemática, pela falta de coordenação quanto à atuação e em função da irracionalidade de seu modelo, ao tornar inviável a orientação normativa e a supervisão técnica do Advogado-Geral da União quanto a todos os órgãos¹⁹. Então, no intuito de sanar tais deficiências, foi criada a carreira única de procurador federal²⁰, pela medida provisória nº 2.048-26, de 29 de junho de 2000,

expresso no artigo 2º, IV, § 3º, Da LC 73/1993: "As Procuradorias e Departamentos Jurídicos das autarquias e fundações públicas são órgãos vinculados à Advocacia-Geral da União."

15 Note-se que apesar de expressa previsão constitucional no artigo 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de que o projeto de lei complementar sobre a Advocacia-Geral da União deveria ser encaminhado ao Congresso Nacional no prazo de 120 dias da Promulgação da Constituição Federal, diante de contratempos no envio pelo Ministro da Justiça, Saulo Ramos, e reformulações como a de Célio Silva, Consultor-Geral da República, a referida lei complementar, e a própria AGU só se materializaram 5 anos depois, no governo do Presidente Itamar Franco. Cf SOUTO, João Carlos. *A União Federal em juízo*. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 52.

16 Nos termos do artigo 2º, I, da LC nº 73/1993, são órgãos de direção superior da AGU: 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.

17 Art. 3º, da LC nº 73/93: A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República, dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

"§ 1º - 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."

18 Aldemario Castro critica até mesmo a separação de competência definida pela LC nº 73/1993, dentre dois órgãos da AGU, quais sejam, entre a atuação da Procuradoria-Geral da União e a Procuradoria da Fazenda Nacional. Explica: "A experiência da atual AGU, com dois órgãos de representação judicial da União, apesar de razoavelmente definidas as suas competências, confirma amplamente a inconveniência e a inadequação da dualidade. A superposição de esforços, em inúmeros casos, a dispersão de energias, em outros tantos, o aumento de despesas e os vários conflitos internos gerados (velados e explícitos) são os subprodutos mais visíveis da dualidade hoje posta." CASTRO, Aldemario Araujo. Uma proposta de reestruturação da Advocacia-Geral da União. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 4, n. 41, maio 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=308>>. Acesso em: 06 out. 2010

19 FREITAS, Marcelo Siqueira. A Procuradoria-Geral Federal e a Defesa das Políticas e do Interesse Público a Cargo da Administração Indireta. In *Revista da AGU*, ano VII, n. 17, Brasília-DF, jul/set. 2008, p. 11.

20 Reeditada inúmeras vezes, até a Medida Provisória nº 2.229-43, de 06 de setembro de 2001.

com a atribuição de assumir quase²¹ todas as atividades jurídicas das autarquias e fundações públicas federais²². Nasce assim a Procuradoria-Geral Federal – PGF, como órgão vinculado à AGU.

Apesar de suas diferenças materiais, as atribuições dos órgãos da AGU e de suas entidades vinculadas²³ podem ser divididas em duas grandes esferas de atuação: a) o consultivo e b) o contencioso²⁴. Na primeira de tais esferas, a atribuição da AGU é preventiva. A missão institucional da AGU é “exercer o controle de legalidade administrativa, colaborando para que sejam expungidos da Administração Pública Federal comportamentos que destoam dos comandos normativos”.²⁵

21 Explica-se que não se encontra na atuação da PGF a defesa do Banco Central do Brasil. Para tanto, há a Procuradoria-Geral do Banco Central, com vinculação à AGU. “Há uma peculiaridade específica no caso de Banco Central do Brasil. Embora seja uma autarquia, as funções de representação e assessoramento jurídico são cometidas à Procuradoria-Geral do Banco Central – PGBC e não à Procuradoria-Geral Federal. Em tese há vinculação da Procuradoria-Geral do Banco Central à Advocacia-Geral da União, entretanto, o órgão está atrelado à estrutura administrativa do Banco Central do Brasil, subordinado diretamente ao seu Presidente”. Cf. RAMOS, William Junqueira. A missão institucional da Advocacia-Geral da União no Estado brasileiro. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 13, n. 2026, 17 jan. 2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12207>>. Acesso em: 04 out. 2010. Sobre o mesmo tema, Leonardo Cunha adverte que “O Banco Central do Brasil, diante da legislação própria, ficou de fora dessa regra, mantendo quadro próprio de procuradores autárquicos, não se confundindo nem pertencendo à categoria dos procuradores federais.” CUNHA, Leonardo José Carneiro. *A Fazenda Pública em juízo*, 5. ed. São Paulo: dialética, 2007. p. 28.

22 Cf. art. 10, da Lei 10.480, de 2 de julho de 2002. Marcelo Siqueira explica que a PGF decorreu da unificação de quase duzentos órgãos jurídicos isolados e que até então integravam a estrutura de tais entes federais. Registra ainda, que há a exceção do Banco Central do Brasil. Cf. FREITAS, Marcelo Siqueira. A Procuradoria-Geral Federal e a Defesa das Políticas e do Interesse Público a Cargo da Administração Indireta. In *Revista da AGU*, ano VII, n. 17, Brasília-DF, jul/set. 2008, p. 13.

23 Nesse sentido, a LC nº 73/93: “Art. 17 – Aos órgãos jurídicos das autarquias e das fundações públicas compete: I – a sua representação judicial e extrajudicial; II – as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos; III – 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.” E ainda complementa: “Art. 18. No desempenho das atividades de consultoria e assessoramento aos órgãos jurídicos das autarquias e das fundações públicas aplica-se, no que couber, o disposto no art. 11 desta lei complementar. A Lei. 10.480/2002, por sua vez, define a atribuição assim: 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.

24 Também adota essa divisão, quanto à atuação da AGU: FARIA, Fernando Luiz Albuquerque. A Procuradoria-Geral da União, os Interesses Primários e Secundários do Estado e a Atuação Proativa em Defesa do Estado Democrático de Direito e da Probidade Administrativa. In *Revista da AGU*, ano VII, n. 17, Brasília-DF, out/dez. 2008. p. 13.

25 MACIEL, Omar Serva. A Advocacia-Geral da União como fomentadora de política pública ambiental: um enfoque na APA da Mantiqueira (uma APA de “papel”?). In *Revista da AGU*, ano VII, n. 16, Brasília-DF, abr/jun. 2008. p. 253.

Já no âmbito do contencioso, a atribuição institucional é a defesa da União e de sua Administração indireta, nos mais diversos âmbitos do litígio judicial²⁶. Exemplo de atuação híbrida – que pode ocorrer tanto no âmbito judicial, como no consultivo – é o da Câmara de Conciliação da AGU²⁷.

Por hora, nos limitaremos ao acima dito sobre as atividades de consultoria e contencioso, pois tais missões serão ainda oportunamente trabalhadas.

Socorrendo-se, porém, de divisão diversa, mas com a mesma pretensão, Ronaldo Vieira explica que a AGU detém uma tripla missão constitucional: a) a representação judicial da União, incluídos aí os três Poderes da República; b) a representação extrajudicial da União, da mesma forma, abarcando os três Poderes; e c) a consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.²⁸ O autor faz uma divisão tríplice, para inserir a representação extrajudicial como categoria autônoma, mas mantém, em essência, as atribuições gerais da AGU.

Note-se que, independente da divisão de atribuições da AGU que se faça, parece certo que o seu objetivo final será sempre a defesa do interesse público²⁹. Mais ainda, como defende Marcelo Siqueira, a missão institucional da AGU é defender as políticas e os interesses públicos a cargo da Administração³⁰.

Muitas podem ser as razões para se defender que a intenção da AGU é a defesa do interesse público. Uma delas é o fato de que as carreiras que integram a AGU têm como mecanismo de acesso a

26 Sobre a capilaridade necessária à defesa empreendida pela AGU, Marcelo Siqueira explica que a criação da PGF, por exemplo, representa a presença hoje unificada da instituição em mais de 200 cidades. Cf. FREITAS, Marcelo Siqueira. A Procuradoria-Geral Federal e a Defesa das Políticas e do Interesse Público a Cargo da Administração Indireta. In *Revista da AGU*, ano VII, n. 17, Brasília-DF, jul/set. 2008. p. 17.

27 Cf. Portaria AGU nº 1.281, de 27 de setembro de 2007.

28 VIEIRA JUNIOR, Ronaldo Jorge Araujo. A advocacia pública consultiva federal e a sustentabilidade jurídico- constitucional das políticas públicas: dimensões, obstáculos e oportunidades na atuação da Advocacia-Geral da União. In *Revista da AGU*, ano VIII, n. 19, jan/mar, 2009., p. 9

29 Para tratar sobre o interesse público, defendido pela AGU, Fernando Faria se utiliza da sua divisão entre o primário – pertinente à coletividade como um todo, e secundários – decorrentes do Estado como sujeito de direitos. Cf. FARIA, Fernando Luiz Albuquerque. A Procuradoria-Geral da União, os Interesses Primários e Secundários do Estado e a Atuação Proativa em Defesa do Estado Democrático de Direito e da Probidade Administrativa, para defender a defesa do primeiro como atribuição institucional. In *Revista da AGU*, ano VII, n. 17, Brasília-DF, out/dez. 2008, p. 20. No entanto, para os fins do presente estudo, não se pretende utilizar tal divisão, e nem a prevalência do primário sobre o secundário, por se entender que o interesse público em discussão é aquele consagrado nas leis e na Constituição Federal de 1988, não se admitindo tal divisão.

30 FREITAS, Marcelo Siqueira. A Procuradoria-Geral Federal e a Defesa das Políticas e do Interesse Público a Cargo da Administração Indireta. In *Revista da AGU*, ano VII, n. 17, Brasília-DF, jul/set. 2008, p. 14.

nomeação em concurso público de provas e títulos³¹. Isso é essencial, pois garante o cumprimento do princípio da impessoalidade e impede a ingerência de interesses políticos³² na atuação do advogado público. Além disso, para a confirmação no cargo são exigidos, “a observância dos respectivos deveres, proibições e impedimentos, a eficiência, a disciplina e a assiduidade”³³.

A Advocacia-Geral da União tem relevante papel quanto ao desenvolvimento do Estado, exatamente porque se trata de advocacia de Estado. Não de Governo. Para compreender bem essa dicotomia, parece a este estudo essencial explicar a distinção entre Estado e Governo: “enquanto o primeiro é a sociedade política global – o todo – o governo é um dos elementos do Estado, ou seja, o elemento diretor ou o conjunto de órgãos que detêm o poder na sociedade política”³⁴.

A distinção pode ser assim resumida: “O Estado é dotado de caráter permanente, representando a unidade social; já o governo é temporário, na medida em que exprime a opinião político-partidária dominante num certo período”³⁵. A Advocacia-Geral da União tem um compromisso com o primeiro – com o Estado permanente – e por isso tem forte influência sobre as noções que tal instituição pode assumir.

Segundo Moreira Neto,

[...] faz-me mister superar não apenas a *desinformação*, como infelizmente, a *ignorância*, o *descaso*, e até o *preconceito* que ainda cercam a instituição da Advocacia de Estado, o que pode ser

31 Cf. Art. 21, da LC 73/93: O ingresso nas carreiras da Advocacia-Geral da União ocorre nas categorias iniciais, mediante nomeação, em caráter efetivo, de candidatos habilitados em concursos públicos, de provas e títulos, obedecida a ordem de classificação.

32 Eis aqui um dos fundamentos pelos quais se rejeita a existência e defesa de interesses públicos secundários.

33 Cf. art. 22, § único, da LC nº 73/1993. Os direitos, deveres, proibições e impedimentos dos membros das carreiras da AGU são inicialmente os mesmos previstos para os servidores públicos federais na Lei nº 8.112/90. Contudo, ainda são acrescidas as seguintes proibições: “I - exercer advocacia fora das atribuições institucionais; II - contrariar súmula, parecer normativo ou orientação técnica adotada pelo Advogado-Geral da União; III - manifestar-se, por qualquer meio de divulgação, sobre assunto pertinente às suas funções, salvo ordem, ou autorização expressa do Advogado-Geral da União. Além disso, o artigo 29 determina que: “É defeso aos membros efetivos da Advocacia-Geral da União exercer suas funções em processo judicial ou administrativo: I - em que sejam parte; II - em que hajam atuado como advogado de qualquer das partes; III - em que seja interessado parente consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até segundo grau, bem como cônjuge ou companheiro; IV - nas hipóteses da legislação processual.” Há, portanto, uma ampla preocupação quanto ao exercício da tarefa do advogado público.

34 SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha, *A crise da democracia no Brasil: aspectos políticos*. Rio de Janeiro: Forense, 1978. p. 81

35 MACEDO, Rommel, *Advocacia-Geral da União na Constituição de 1988*. São Paulo: LTr, 2008. p. 129

inconfessadamente alimentado pelos que recebem uma atuação mais efetiva dos instrumentos democráticos de controle da Administração³⁶.

Desmistificar o preconceito que ainda paira sob a ideia da Advocacia de Estado – e em especial sob a AGU – era o objetivo primordial desse capítulo. Firmadas tais premissas, é hora de avançar para as noções inerentes ao Estado, o que se fará no capítulo seguinte.

2 A RELAÇÃO ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO NO DESENVOLVIMENTO DO ESTADO

Como já referido, o presente estudo parte da premissa de que o papel da Advocacia-Geral da União é a defesa do interesse público e a viabilização de políticas públicas. Apesar disso, a relação entre a instituição (AGU) e o Estado que se pretende explorar aqui não passará pela discussão sobre o conceito de interesse público. Não. A opção eleita – que parece a este estudo a mais vantajosa – para desenvolver tal relação é olhar para o Estado, para a sua construção e reconstrução na história.

Isso porque acontece uma constante mutação sobre a noção de Estado, e de seus interesses como estritamente públicos em virtude das novas reflexões no direito administrativo³⁷ e no direito constitucional³⁸. E como se trata aqui da AGU, que é uma advocacia de Estado, tais mudanças inexoravelmente têm claro reflexo na representação judicial e extrajudicial da União e da Administração indireta e no desempenho do seu papel perante a sociedade. A AGU faz parte dessas mudanças.

Nesse sentido, Cristiano Paixão anuncia que há uma interconexão e, ao mesmo tempo tensão, entre o público e o privado, que influi significativamente na discussão acerca do papel desempenhado pelo

36 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Advocacia de Estado revisitada: essencialidade ao Estado democrático de Direito. In: *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça*: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Jefferson Carús Guedes; Luciane Moessa de Souza (coord.) Belo Horizonte: Fórum, 2009.

37 Nesse sentido, eis alguns exemplos: Cf. PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira (coord). O Novo direito Administrativo Brasileiro: o público e o privado em debate. Belo Horizonte: Fórum, 2010 e BINEMBOJM, Gustavo. *Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo*. Disponível em: <http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=228>. Acesso em 4.10.2010.

38 Cf. CARVALHO NETTO, Menelick de. “A contribuição do Direito Administrativo enfocado da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de Teoria da Constituição”. In: *Fórum administrativo*. ano I. n. 1. Belo Horizonte: Fórum, março de 2001.

Estado na consolidação do direito e da sociedade modernos³⁹. E para garantir respaldo a essa afirmação, o autor faz um resgate de tal história – parcial e sem pretensões de síntese global – iniciando-a na antiguidade.

A primeira parada nessa arqueologia do público/privado foi na Grécia, diante de seu papel quanto à separação entre política, governo e religião, o que pode ser evidenciado pela dispensa do critério de revelação divina⁴⁰. Segundo o autor, a novidade aqui é “a abertura de um espaço de discussão e deliberação acerca dos destinos da *polis*”⁴¹. Surge nesta conjuntura o governo democrático⁴². Nesse contexto, o privado é a dimensão da sobrevivência, da luta diante da escassez, representado pelo lugar da casa. Por outro lado, o público é o exercício das potencialidades do homem como cidadão, representado pela Ágora (local das discussões). Há aqui uma clara e demarcada delimitação entre o público (ágora) e o privado (casa).

Diferentemente, o mundo romano não conheceu a experiência democrática⁴³ mas contribuiu com a aproximação entre o público e privado em razão de sua universalidade, marcada pela possibilidade de construir um Império, apesar das disparidades culturais dos povos conquistados⁴⁴. No entanto, um de seus principais fatores, a influenciar tal noção universal do império, advém do cristianismo. Tal elemento é crucial na mentalidade típica da civilização medieval⁴⁵: “a idéia de que a vida humana (e a conseqüente posição dos homens na sociedade)

39 PAIXÃO, Cristiano. “Arqueologia de uma distinção – o público e o privado na experiência histórica do direito”. In: OLIVEIRA PEREIRA, *O novo direito administrativo brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p 1.

40 GINZBURG, Carlo. Sinais: raízes de um paradigma indiciário. In: *Mitos, emblemas, sinais – morfologia e história*. Trad. Federico Carotti. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. p. 155.

41 PAIXÃO, Cristiano. “Arqueologia de uma distinção – o público e o privado na experiência histórica do direito”. In: OLIVEIRA PEREIRA, Claudia Fernanda (org.). *O novo direito administrativo brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p 3.

42 Registre-se que aqui a democracia ainda ocorria sob o pálio de uma desigualdade no plano vertical, marcada pela diferenciação de estratos. Em Atenas, os cidadãos são apenas os homens adultos, nascidos em Atenas, filhos de homens livres oriundos de famílias locais.

43 Diante de sua incompatibilidade com o Império (centralização do poder político e a ausência de responsabilidade do Imperador).

44 PAIXÃO, op. cit., p 7.

45 O mesmo autor explica que na sociedade medieval, pode-se encontrar as três ordens: os *laboratores* (servos), os *oratores* (clérigos) e os *bellatores* (cavaleiros)²⁶. Trata-se, então, de uma sociedade trifuncional.

constitui uma representação de uma divisão que tinha origem celeste”⁴⁶. Aqui, então, prevaleceu a idéia de submissão à ordem⁴⁷.

Ocorre que, esse quadro medieval foi profundamente modificado com as reformas religiosas, com a revolução científica⁴⁸ e pelo advento do Renascimento. Surge aqui um deslocamento da doutrina cristã, para uma fundamentação do Estado em um direito natural⁴⁹, pautado na razão⁵⁰. Nos séculos XVI, XVII e XVIII surgem numerosas orientações metodológicas e diversas inspirações antropológico-filosóficas, que concentrarão no indivíduo o centro de suas investigações.⁵¹ Nesse contexto:

A própria distinção público-privado perde sua importância teórica e conceitual. Assim, o que se torna visível, nesse cenário de pluralidade de ordenamentos, fontes e instituições

que geram e aplicam o direito, é a inexistência de uma esfera pública apta a propiciar uma mínima separação entre a experiência política (numa perspectiva ampliada) e as diversas constelações de interesses – de natureza privada – protegidos por sofisticadas construções teóricas como a idéia de sociedade trifuncional e constituição mista,

46 PAIXÃO, op. cit., p 8.

47 Cf. HUBERMAN, Leo. *História da riqueza do Homem*. Trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

48 Para compreender melhor o sentido dessa revolução científica, Cristiano Paixão fala sobre a nova representação do cosmo que surge com Nicolau Copérnico (a Terra não é o centro do sistema solar), e depois e mais desenvolvida por Kepler (na sua primeira lei, mais importante, pregou que “*Todos os planetas se movem segundo uma elipse e que o sol é um dos focos dessa elipse*”) e acrescida do elemento tempo por Galileu (o primeiro cientista a usar o telescópio e aquele que revolucionou a lei do movimento dos corpos, ao utilizar o tempo como variável independente). Para saber mais sobre a revolução científica: PINTO, Cristiano Araújo Paixão. *Modernidade, Tempo e Direito*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 19-32

49 Quando trata sobre os contratualistas – Hobbes, Locke e Rousseau – que congregam a corrente de pensamento jusnaturalista. Bobbio explica que o tema central de suas obras “é quase exclusivamente o direito público, o problema do fundamento e da natureza do Estado.” Além disso, o mesmo autor identifica em todos esses pensadores o traço do método racional. Cf. BOBBIO, Norberto. BOVERO, Michelangelo. *Sociedade e Estado na filosofia política moderna*. 4. ed. Trad. Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Brasiliense, 1996. p. 14.

50 Segundo Rogério Soares, em seu estudo pautado na dicotomia constituição formal e material, com a passagem da Idade Média (que trabalhava com o conceito de constituição material), para a Idade Moderna (com o surgimento do Estado - idéia abstrata, coesa e eficaz) nasce a opinião equivocada de que seria possível separar o aspecto material do formal, em uma constituição. Com a modernidade, surge e se desenvolve uma crença de que é possível desenvolver um Estado eternamente perfeito, participante de uma racionalidade universal. Cf. SOARES, Rogério Ehrhardt. O conceito ocidental de constituição. In: *Revista de legislação e jurisprudência*, Coimbra, ano 119, n. 3743, 01 jun. 1986, e n 3744, 01 jul. 1986. p. 37/38)

51 PAIXÃO, Cristiano. “Arqueologia de uma distinção – o público e o privado na experiência histórica do direito”. In: OLIVEIRA PEREIRA, Claudia Fernanda (org.). *O novo direito administrativo brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p 9.

típicas da teoria política medieval, que mantêm sua força persuasiva mesmo nos séculos iniciais da Era Moderna.⁵²

De todas essas transformações, o século XVIII é substancialmente marcado por dois importantes eixos: a diferenciação funcional⁵³ e o surgimento das constituições escritas⁵⁴.

Para desenvolver tais eixos, o trabalho abordará a noção de Estado na modernidade⁵⁵ a ser compreendido sob a perspectiva de três importantes paradigmas⁵⁶: o Liberal, o Social e o Democrático de Direito⁵⁷.

O primeiro deles, na experiência moderna, é o do Estado Liberal, que aparece marcado pelo constitucionalismo clássico, e se volta contra a intolerância política e religiosa⁵⁸. A concepção liberal é tratada na forma da uma constituição que limita a atuação do Estado, por meio da garantia dos direitos fundamentais e organiza a divisão de poderes e o poder político⁵⁹. Nesse primeiro momento, o Estado é caracterizado pela divisão entre sociedade civil e em sociedade política, representados, respectivamente, pela esfera privada, ou seja, vida individual, família e

52 PAIXÃO, op. cit., p. 13.

53 Cf. PAIXÃO, Cristiano e BIGLIAZZI, Renato. *História constitucional inglesa e norte-americana: do surgimento à estabilização da forma constitucional*. Brasília: Editora UnB: Finattec, 2008. p. 165.

54 Cf. CORSI, Giancarlo. "Sociologia da Constituição". *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*. Trad. Juliana Neuenschwander Magalhães. Nº 39. Belo Horizonte: Janeiro-Junho de 2001 e LUHMANN, Niklas. "A Constituição como aquisição evolutiva". Trad. de Menelick de Carvalho Netto (para fins acadêmicos). In: ZAGREBELSKY, Gustavo, PORTINARO, Píer Paolo, LUTHER, Jörg (Orgs.). *Il Futuro della Costituzione*. Torino: Einaudi, 1996.

55 Sobre a complexidade da modernidade, e sua importância para a teoria de Niklas Luhmann, Cf. PINTO, Cristiano Paixão Araújo. *Modernidade, tempo e direito*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p-214-238.

56 Segundo Canotilho, paradigma é "consenso científico enraizado quanto às teorias, modelos e métodos de compreensão do mundo." CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 1995, p. 6. Para aprofundar os estudos sobre a noção de paradigma, Cf. KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. Trad. de Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. São Paulo: Perspectiva, 1996.

57 Para um mais aprofundado desenvolvimento sobre os paradigmas da modernidade, recomenda-se a leitura do capítulo IX do Livro: "*Direito e Democracia: entre facticidade e validade*". Cf. HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. vol. II. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 2003. Sobre o mesmo tema, Cf CARVALHO NETTO, Menelick de. A Hermenêutica constitucional e os desafios postos aos Direitos Constitucionais. SAMPAIO, José Adécio Leite (Org.). *In Jurisdição Constitucional e Direitos Fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey. 2003.

58 PAIXÃO, Cristiano. "Arqueologia de uma distinção – o público e o privado na experiência histórica do direito". In: OLIVEIRA PEREIRA, Claudia Fernanda (org.). *O novo direito administrativo brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 17.

59 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 1995. p. 12.

mercado e pela esfera pública, cidadania política, representação política e negócios do Estado⁶⁰.

Para a tensão objeto do presente estudo:

É nesse panorama que se pode perceber uma nítida assimetria na relação público-privado. O domínio do privado, nesse cenário em que prevalece o liberalismo (político e econômico), é superdimensionado.

Como uma decorrência natural da luta contra o Absolutismo – e também para uma justificação operativa acerca da posição de certas camadas superiores da sociedade –, o público, inteiramente associado ao Estado (observe-se que o século XIX é o período de afirmação da maioria dos Estados-Nação na Europa) é visto com desconfiança, ou mesmo reserva⁶¹.

De tais tensões, entre o público e o privado, e a sobreposição do último, eclodem as revoluções americana e francesa⁶². O reflexo de tais insurgências é o descontentamento com a prevalência de uma esfera meramente privada, buscando-se restaurar a relação da sociedade com o público. Tais revoluções causaram “o nascimento de uma esfera pública independente, marcada pela crescente possibilidade de criação de novas esferas públicas de deliberação (como os salões, os cafés e demais lugares de sociabilidade da cidade moderna)”⁶³.

Em seguida, surge o novo paradigma, como reação do Estado a revoltas e conflitos sociais: o Estado Social. Não mais uma sociedade de indivíduos-proprietários privados, mas uma sociedade conflituosa,

60 OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. *Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p. 55.

61 PAIXÃO, Cristiano. “Arqueologia de uma distinção – o público e o privado na experiência histórica do direito”. In: OLIVEIRA PEREIRA, Claudia Fernanda (org.). *O novo direito administrativo brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 18.

62 Para pesquisar sobre a importância de tais revoluções para a modernidade: HUNT, Lynn. “Eles deram um grande exemplo”: declarando os direitos. In: _____. *A invenção dos direitos humanos – uma história*. Trad. Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2009 e DIPPEL, Horst. Os direitos humanos na América, 1776-1849: redescobrimdo o contributo dos Estados. In: _____. *História do constitucionalismo moderno – novas perspectivas*. Tradução de António Manuel Hespanha e Cristina Nogueira da Silva. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2007.

63 PAIXÃO, op. cit. p. 19.

dividida em vários grupos, coletividades, classes, partidos e facções⁶⁴ em disputas⁶⁵.

Então, para lidar com essa pluralidade “A tônica do Estado Social é a idéia de compensação devida a uma grande camada de indivíduos diante da concentração de riqueza e poder em alguns setores da sociedade. É possível antever, nessa perspectiva, a modificação que será notada na relação entre público e privado. Haverá, no paradigma do Estado Social, a hipertrofia do público, que passa a ser identificado ao Estado”⁶⁶.

Entretanto, é fundamental assinalar que a crise do Estado Social não é exclusivamente fiscal ou administrativa. Na verdade, ela é, antes de tudo, uma crise de déficit de cidadania e de democracia⁶⁷. Como explica o professor Menelick de Carvalho, o grande desafio que se propõe ao Estado Social será “transformar aquela massa de desvalidos, antes vista como sociedade civil, em cidadãos”⁶⁸. Então, o grande desafio que se impõe ao Estado não é mais partir de uma ideia de interesses privados preponderantes (desonerando-o de suas obrigatórias intervenções na sociedade) ou de natureza pública (fundada em um Estado que a tudo provém, sem a participação do cidadão). Não. O que se busca ver reconstruída é a cidadania⁶⁹ dessas pessoas:

64 Madison já se preocupava com as facções. Veja-se o seguinte trecho: “É da maior importância em uma república não apenas defender a sociedade contra a opressão de seus governantes, mas também evitar que uma parte exerça opressão contra a outra. Sempre existirão interesses diferenciados entre classes diferentes de cidadãos. Se uma maioria se constituir em torno de um interesse comum, os direitos da minoria correrão perigo”. MADISON, James. *Federalista* nº 10 e nº 51. In: _____. HAMILTON, Alexander; JAY, John. *O federalista*. Trad. Heitor Almeida Herrera. Brasília: Universidade de Brasília, 1984.

65 OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. *Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p. 59.

66 PAIXÃO, op. cit, p. 21.

67 PAIXÃO, Cristiano. “Arqueologia de uma distinção – o público e o privado na experiência histórica do direito”. In: OLIVEIRA PEREIRA, Claudia Fernanda (org.). *O novo direito administrativo brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 23.

68 CARVALHO NETTO, Menelick de. A Hermenêutica constitucional e os desafios postos aos Direitos Constitucionais. SAMPAIO, José Adécio Leite (Org.). In *Jurisdição Constitucional e Direitos Fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey. 2003. p. 149.

69 Apesar de trabalhar com outras doutrinas, Gustavo Binembojm desconstrói algumas das premissas do direito administrativo brasileiro, como a supremacia do interesse público sobre o privado, para partir da premissa de uma disciplina do Estado pautado na Constituição e na participação da sociedade. Nesse sentido, explica: “Por sua importância no contexto democrático e de implementação dos direitos fundamentais, tem-se dado ênfase à *participação* e à *eficiência* como mecanismos de legitimação das escolhas discricionárias da Administração Pública.” CF. BINEMBOJM, Gustavo. *Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo*. Disponível em: <http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=228>. Acesso em: 4.10.2010.

A crise de cidadania decorre da carência, gradativamente percebida, de participação efetiva do público nos processos de deliberação da sociedade política.

A identificação do público com o estatal acabou por limitar a participação política ao voto. A isso se aduziu uma estrutura burocrática centralizada e distanciada da dinâmica vital da sociedade. A associação entre público e estatal acarretou a construção de uma relação entre indivíduo e Estado que pode ser equiparada à relação travada entre uma instituição prestadora de serviços (e bens) e seus clientes.

Ademais, o que se pretende de um Estado não é uma prestação de serviço. O Estado social se apresenta capaz de no máximo produzir clientela, e nunca cidadãos, como prometera⁷⁰. A participação social é um elemento irrenunciável para a construção de um Estado que consiga lidar, com maturidade, com a tensão constante e permanente entre o público e o privado.

Então, com a crise do Estado Social é que se viabiliza a construção – ainda em pleno andamento – de um novo paradigma: o Estado Democrático de Direito⁷¹. Nesse novo contexto:

Observa-se, pois, que as esferas do público e privado, tratadas, tanto no paradigma do Estado Liberal quanto no do Estado Social como opostas (modificando-se apenas a direção da “seta valorativa”), passam, num cenário de construção do paradigma do Estado Democrático de Direito, a ser vistas como complementares, equíprimordiais.⁷²

As esferas pública e privada passam a ser complementares. E reconhecer essa relação centra-se exatamente no reconhecimento dos indivíduos como sujeitos de direito. Isso porque “somente reconhecendo os outros como iguais, como pessoas iguais a mim, posso reconhecer a

70 CARVALHO NETTO, Menelick de. A Hermenêutica constitucional e os desafios postos aos Direitos Constitucionais. SAMPAIO, José Adécio Leite (Org.). *In Jurisdição Constitucional e Direitos Fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey. 2003. p. 149.

71 CARVALHO NETTO, Menelick de. A Hermenêutica constitucional e os desafios postos aos Direitos Constitucionais. SAMPAIO, José Adécio Leite (Org.). *In Jurisdição Constitucional e Direitos Fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey. 2003. p. 150.

72 PAIXÃO, Cristiano. “Arqueologia de uma distinção – o público e o privado na experiência histórica do direito”. *In: OLIVEIRA PEREIRA, Claudia Fernanda (org.). O novo direito administrativo brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p 26.

mim mesmo como sujeito de um processo de vida individual que só se dá na interação complexa da vida coletiva e aprender com esse processo, tornando-me sujeito portador de uma identidade própria.”⁷³ Em suma, ao mesmo tempo em que eu reconheço o outro como sujeito, eu também construo a minha própria identidade⁷⁴.

O que se pretende desenvolver neste estudo é que a emancipação de uma esfera pública independente dos comandos estatais e que viabilize a redefinição da relação entre a dimensão privada da existência e o aspecto público da organização social constitui o maior desafio a ser enfrentado por sociedades que se pretendam democráticas⁷⁵. Esse é o desafio da sociedade moderna, no Estado Democrático de Direito, muito bem retratado por Fernando Aith, quando diz que “Outro consenso básico é que, para tais fins, é preciso não só que o aparato do Estado se torne realmente público, mas também que o espaço do público não se esgote no estatal.”

E nessa função de complementaridade entre o público e o privado que o Estado deve assumir, uma das maneiras de tornar essa proposta efetiva é por meio da Advocacia-Geral da União, que tem como premissa a defesa de um Estado constitucional, “assente numa Constituição reguladora tanto de toda a sua organização como da relação com os cidadãos, e tendente à limitação de poder”.⁷⁶ Segundo também Fernando Aith:

Este modelo estatal pressupõe um governo representativo, que dissocia a titularidade do poder (que pertence ao povo) e o exercício do poder (que é realizado por governantes eleitos e representativos da sociedade). Essa distorção torna-se possível através do Estado de Direito, em que, para a garantia dos direitos dos cidadãos, se estabelece uma relação jurídica do poder, fundamentada no respeito à legalidade (formal e material). A legalidade torna-se, no Estado de Direito, o critério de ação dos governantes.

[...]

73 CARVALHO NETTO, op. cit., p. 155.

74 ROSENFELD, Michel. *A Identidade do Sujeito Constitucional*. Tradução Menelick de Carvalho Netto. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

75 PAIXÃO, op. cit., p. 27.

76 MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 6. ed. Coimbra: Coimbra t.I, 1997. p. 86.

O Estado nada mais é, portanto, do que a organização dada pela sociedade política nacional para que os direitos sejam promovidos e protegidos.

[...]

E que direitos são esses? Basicamente, todos aqueles direitos que forem reconhecidos num dado ordenamento jurídico legal, já que o Estado de Direito baseia-se na legalidade como pressuposto de ação. Quanto mais evoluído for o ordenamento jurídico de um dado Estado, maior será a proteção dada aos direitos humanos.⁷⁷

Como, então, haverá a interdisciplinaridade entre o Estado, a AGU e a sociedade como forma de possibilitar a complementaridade do público e do privado?

Um possível caminho seria por meio do conhecimento público acerca dos fundamentos e bases que sustentam o Estado – estes construídos independentemente dos agentes políticos escolhidos, mas decorrentes de um processo histórico e evolutivo, como trabalhado ao longo desse artigo –, sendo garantida a concretização do interesse público por meio da atuação administrativa e de políticas públicas juridicamente sustentáveis, posto que em estrita observância à legalidade. Também deve ser oportunizada à participação direta da sociedade na atividade estatal, especialmente na elaboração e implementação da política pública, o que legitima e torna mais eficiente o seu exercício.

Verifica-se, portanto, nessa ideia que a AGU possui papel essencial e de protagonista na construção dessa nova e inclusiva noção de Estado.

3 A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO NA RELAÇÃO PÚBLICA E PRIVADA

A ideia central desse trabalho é a de que a Advocacia Pública existe para concretizar a missão do Estado na promoção e efetivação das políticas públicas⁷⁸, essencial para a compreensão do artigo 131 da Constituição Federal de 1988.

77 AITH, Fernando. Políticas Públicas de Estado e de Governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In. *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. Maria Paula Dallari Bucci (org.). São Paulo: Saraiva, 2006.

78 Conforme o capítulo 1 do presente trabalho monográfico.

Como função essencial à justiça, é exigível, portanto, de todo advogado público o dever geral⁷⁹ de conferir sustentação ao Estado Democrático de Direito, e o dever específico⁸⁰ de provocar os órgãos decisórios do Estado com o propósito de promover a justa aplicação do direito, conferindo ao mesmo tempo participação social nestes contextos.

E esses deveres devem estar presentes nas fundamentais funções constitucionais outorgadas aos advogados públicos, quais sejam, a de consultoria e assessoramento jurídico e a de representação⁸¹, sendo entendidos como deveres precípuos e que se sobrepõem a qualquer outro dever institucional.

Ademais, a Advocacia-Geral da União é uma instituição destinada a, dentro do Estado, servir à sociedade e por isso deve ter sempre a capacidade de interagir com esses sujeitos de direito, além de prestar-lhe conta do trabalho executado.

Quando trabalha sob o prisma dessa relação entre a atuação da AGU e o Estado Democrático de Direito, Fernando Faria aborda a importância do desempenho da missão institucional da AGU:

É que, quando não se combate e se tolera ilegalidades, abusos e desvios contra o interesse público ,quebra-se a confiança dos eleitores nos eleitos, dos administrados nos administradores, dos destinatários de decisões e ações governamentais nos gestores públicos, e, por conseguinte, rui-se os próprios alicerces que dão sustentação ao Estado [...]⁸²

Rememoradas tais premissas, passa-se a analisar as funções institucionais acima referidas (divididas aqui, por questões metodológicas, em consultoria e contencioso), procurando destacar como tais atividades têm contribuído decisivamente para o desenvolvimento do Estado, sem esquecer, contudo, que ainda há muito por fazer para se despertar uma

79 Cf. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Advocacia de Estado revisitada: essencialidade ao Estado democrático de Direito. In. *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto*. Jefferson Carús Guedes; Luciane Moessa de Souza (coord.) Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 39.

80 MOREIRA NETO, op. cit.

81 Vide art. 131 da Constituição Federal de 1988.

82 FARIA, Fernando Luiz Albuquerque. A Procuradoria-Geral da União, os Interesses Primários e Secundários do Estado e a Atuação Proativa em Defesa do Estado Democrático de Direito e da Probidade Administrativa. In *Revista da AGU*, ano VII, n. 17, p. 26, Brasília-DF, out/dez. 2008. .

maior confiabilidade das pessoas⁸³ nas instituições oficiais, e promover um clima de segurança jurídica e de sociedade civil em sentido amplo e pleno.

3.1 O consultivo e a Atividade Preventiva

Como já dito, a Advocacia-Geral da União possui tripla missão constitucional, sendo elas: a representação judicial da União, incluído aí os três Poderes da República; a representação extrajudicial da União, também abarcando os três Poderes; e a consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo⁸⁴.

Ainda é necessário ser memorado que em 2002, por meio da Lei nº 10.480, foi criada a Procuradoria-Geral Federal, órgão vinculado à AGU nos termos do art. 131 da Carta Magna, e a quem compete à representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, além das 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 judicial⁸⁵.

Pois bem. No âmbito do Poder Executivo, além do assessoramento jurídico direto ao Presidente da República, por meio da produção de pareceres, notas e na prestação de informações solicitadas em sede de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF, Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADIN, Mandado de Segurança - MS e Mandado de Injunção - MI, também há consultorias jurídicas em todos os Ministérios, auxiliando os Ministros de Estado, bem como Núcleos de Assessoramento Jurídico nas Capitais dos Estados com o objetivo de prestar assessoria jurídica aos órgãos descentralizados que integram a administração federal direta com sede nos Estados⁸⁶.

83 SOUZA, Luciane Moessa de. Consultoria Jurídica no exercício da advocacia pública: a prevenção como melhor instrumento para a concretização dos objetivos do Estado brasileiro. In. *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça*: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Jefferson Carús Guedes; Luciane Moessa de Souza (coord.) Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 167.

84 VIEIRA, Ronaldo Jorge Araújo. A Advocacia Pública Consultiva Federal e a Sustentabilidade Jurídico-Constitucional das Políticas Públicas: dimensões, obstáculos e oportunidades na atuação da Advocacia-Geral da União. In. *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça*: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Coordenação de Jefferson Carús Guedes; Luciane Moessa de Souza. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 39.

85 Cf. art. 10 da Lei 10.480/2002.

86 VIEIRA, Ronaldo Jorge Araújo. A Advocacia Pública Consultiva Federal e a Sustentabilidade Jurídico-Constitucional das Políticas Públicas: dimensões, obstáculos e oportunidades na atuação da Advocacia-Geral da União. In. *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça*:

Verifica-se, portanto, que, além do exercício da Advocacia Pública consultiva no âmbito do Poder Executivo, também a AGU, por meio da PGF, desenvolve a consultoria e assessoramento jurídico das autarquias e fundações públicas federais, entidades da Administração Indireta, criadas por lei.

E a função da advocacia consultiva no âmbito da Administração direta, assim como no âmbito da Administração indireta, tem como finalidade essencial a de conferir suporte jurídico a toda atividade da Administração, já que é imprescindível para a concretização do interesse público que os atos estatais estejam em conformidade com a lei nos seus mais diversos planos, como o da competência, da finalidade, da forma, entre outros⁸⁷.

Nessa primeira atribuição, destaca-se que a advocacia consultiva analisa anteprojetos de lei, medidas provisórias, acordos, tratados e convênios internacionais e outros atos normativos, além de verificar a correta aplicação das leis e observância dos pareceres, notas e demais orientações da Advocacia-Geral da União.⁸⁸ Nesse ponto, registre-se que cabe ao advogado público aconselhar, persuadir e induzir⁸⁹ os agentes políticos a adotarem todas as providências, normativas ou concretas, que se destinem à afirmação dos valores jurídicos e democráticos, seja dentro ou fora do processo administrativo sob seus cuidados.

Ademais, e também considerada atividade essencial, é por meio da consultoria que se viabiliza uma política pública, já que o serviço jurídico prestado é imprescindível para a sua adequação com a ordem legal e constitucional.

Dessa forma, a AGU participa diretamente da formulação, implementação e avaliação das políticas promovidas pela União e suas autarquias e fundações públicas, sendo a atividade de consultoria e assessoramento a responsável em fornecer sustentabilidade jurídica à política elaborada pela Administração. E não só isso, afinal, as políticas públicas não só dependem das ações da Administração Pública. “Nesses casos, como em tantos outros, a adesão da sociedade, quando

estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Coordenação de Jefferson Carús Guedes; Luciane Moessa de Souza. Belo Horizonte: Fórum, 2009

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

88 VIEIRA, op. cit.

89 Cf. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Advocacia de Estado revisitada: essencialidade ao Estado democrático de Direito. In. *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto*. Jefferson Carús Guedes; Luciane Moessa de Souza (coord.) Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 65.

não a atuação ativa desta, é fundamental para a eficiência da atuação administrativa⁹⁰.

Para o Consultor-Geral da União, Ronaldo Vieira⁹¹, as políticas públicas se definem como o conjunto de políticas, programas, projetos e atividades desenvolvidas pelo Estado brasileiro, por intermédio dos seus órgãos e entidades, destinado a ofertar bens e serviços públicos à população de modo a tornar efetivos os direitos individuais, econômicos, sociais e ambientais, previstos no texto constitucional e no ordenamento infraconstitucional⁹².

Como consequência ainda dessa atividade consultiva, não há dúvidas de que o controle prévio da legalidade dos atos da Administração é a primeira e mais eficaz forma de defender a política pública, já que a atividade aqui se torna preventiva e evita-se a judicialização da política por suposta agressão à ordem jurídica – e que poderia ter sido oportunamente sanada por meio de uma análise jurídica prévia. Também a política se implementa de maneira mais rápida e eficaz⁹³, e sem as delongas de um processo judicial.

A consultoria tem também a capacidade de vislumbrar a possibilidade real de conflitos entre órgãos da Administração Direta e Indireta e com isso tentar resolver o problema, ainda no seu próprio âmbito, promovendo grupos de trabalho ou reuniões técnicas, ou utilizando-se da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF, instrumento que será mais tarde pormenorizadamente analisado.

90 PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: *Políticas Públicas Reflexões sobre o conceito jurídico*. BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). São Paulo: Saraiva, 2006. p. 167.

91 VIEIRA JUNIOR, Ronaldo Jorge Araujo. A advocacia pública consultiva federal e a sustentabilidade jurídico- constitucional das políticas públicas: dimensões, obstáculos e oportunidades na atuação da Advocacia-Geral da União. *Revista da AGU*. ano VIII, n. 19, p. 21, jan/mar, 2009. .

92 Sobre as políticas públicas, Maria Paula Dallari explica-as como um processo complexo em que se desenvolve de maneira regulada, o que demonstra o papel do advogado público nesse conjunto. Note-se: “Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Cf. BUCCI, Maria Paula Dallari. *O conceito de política pública em direito*. In: *Políticas Públicas Reflexões sobre o conceito jurídico*. BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). São Paulo: Saraiva, 2006. p. 39.

93 Sobre o tempo, Maria Paula Dallari pondera que “Como tipo ideal, a política pública deve visar à realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento de resultados.” BUCCI, Maria Paula Dallari. *O conceito de política pública em direito*. In: *Políticas Públicas Reflexões sobre o conceito jurídico*. BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). São Paulo: Saraiva, 2006. p. 39

Ainda no âmbito da consultoria, as audiências públicas são um excelente mecanismo de acesso à participação social, anteriores à deliberação final sobre determinada política, o que tem possibilitado um debate amplo com a comunidade/população diretamente interessada, que de forma democrática e participativa contribui para a política que lhe beneficiará diretamente. Nesses casos, o Estado também se aperfeiçoa na atividade de prestação de serviços, já que consegue fornecer o que mais se aproxima do desejo da população beneficiada com a política pública desenvolvida.

Também tem sido constante a realização de audiências públicas promovidas pelo Poder Judiciário, Congresso Nacional, e Tribunal de Contas da União, sendo a participação do advogado público essencial para a exposição da política pública e os contornos jurídicos que envolvem a sua discussão.

Por fim, a atividade de consultoria tem desempenhado seu papel com constante troca de informações com a área técnica do órgão para o qual presta assessoria, bem como desenvolvido uma atuação articulada com vários órgãos da AGU e PGF, coordenado pelo Advogado-Geral da União.

Os resultados obtidos com essa atuação articulada têm alcançado excelentes frutos já que tem havido constante troca de experiências e entendimentos, além de se padronizado procedimentos administrativos⁹⁴, e consolidadas e disseminadas as orientações do TCU aos órgãos da Administração Federal.

Também a consultoria tem tentado aprimorar seu diálogo com o contencioso⁹⁵, o que só traz benefício para o Estado e a sociedade, já que, com cooperação, o consultivo tem condições de avaliar e aprimorar a política que elaborou – especialmente diante dos questionamentos judiciais – e o contencioso tem condições de entender e se aprofundar no planejamento traçado por meio daquela política, para melhor defender, prestar informações e até convencer o Judiciário e os eventuais opositores daquela política.

Em suma, com a intenção de evitar o cometimento de ilegalidades, irregularidades ou equívocos pelo Poder Público é indiscutível a

94 Um bom exemplo é a padronização de editais de licitação. Cf. RIBEIRO, Leane. Atuação do NAI/SP na padronização de editais sobre licitações e contratos públicos é reconhecida pelo MPOG. *Notícias da AGU*, Brasília-DF. Publicada em 02.12.2009. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=112254&id_site=3>. Acesso em 06 set. 2010.

95 Sobre a experiência da PGF – Procuradoria-Geral Federal, quanto à relação entre o consultivo e o contencioso: FREITAS, Marcelo Siqueira. A Procuradoria-Geral Federal e a Defesa das Políticas e do Interesse Público a Cargo da Administração Indireta. In *Revista da AGU*, Ano VII, n. 17, Brasília-DF, jul/set. 2008.

relevância das atribuições da consultoria jurídica no âmbito da Advocacia-Geral da União.

É verdade que é preciso ainda avançar em diversos pontos da atuação consultiva, até porque a intenção é a de melhor contribuir com a missão de um Estado que se pretende Democrático e de Direito. Além disso, o aumento na segurança jurídica dos atos expedidos pela Administração assistida diminuirá o número de demandas na atividade contenciosa, legitimará o ente público no cumprimento de seus deveres legais e promoverá a satisfação social quanto às condutas do ente estatal. Vale, então, a pena, o esforço de aprimoramento dessa atividade estatal.

3.1.1 A Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF

Um excelente exemplo de instrumento de resolução de conflitos, extrajudicial, é a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF, que foi criada com a intenção de diminuir o número de litígios judiciais que envolvia a União, suas autarquias, fundações e empresas públicas federais, na figura de demandante ou demandado, bem como envolviam conflitos de interesses entre a Administração Pública direta e a Administração indireta⁹⁶.

No âmbito normativo, a CCAF foi instituída pelo Ato Regimental nº 05, de 27 de setembro de 2007, da Advocacia-Geral da União, sendo órgão da Consultoria-Geral da União.

A importância da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal foi tanta que o seu objetivo inicial de resolver administrativamente os litígios entre os órgãos da União e as entidades da Administração Federal indireta foi posteriormente ampliado⁹⁷ para abranger as controvérsias de natureza jurídica entre a Administração Pública Federal e a Administração Pública dos Estados ou do Distrito Federal.

Sua forma de atuação está regulamentada pela Portaria AGU nº 1.281, de 27 de setembro de 2007. De forma resumida, pode-se dizer que assim funciona a CCAF: os órgãos, entidades públicas e entes políticos

96 Nesse sentido: Ato Regimental nº 5, de 27/09/2007: “Art. 17. Compete à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal - CCAF: I - identificar os litígios entre órgãos e entidades da Administração Federal; II - manifestar-se quanto ao cabimento e à possibilidade de conciliação; III - buscar a conciliação entre órgãos e entidades da Administração Federal; e IV - supervisionar as atividades conciliatórias no âmbito de outros órgãos da Advocacia-Geral da União”.

97 Decorrente da edição do Ato Regimental nº 2, de 9/4/2009, que alterou a redação dos incisos I e III do art. 17 e acrescentou o parágrafo único ao art. 18, do Ato Regimental nº 5, de 27/09/2007

interessados encaminham manifestações escritas sobre a controvérsia, acompanhadas da documentação pertinente e dos nomes dos respectivos representantes e após são realizadas reuniões conciliatórias, onde se procura preservar o interesse público e a pacificação daquela contenda. Caso haja acordo, este surtirá seus efeitos após a homologação do Advogado-Geral da União, devendo as partes com eficiência cumprir o que foi acordado, já que o litígio resultou da atuação e vontade conjunta de todos os diretamente envolvidos no conflito.

Os casos eventualmente não conciliados são, conforme a natureza da demanda, solucionados por meio de pareceres da Consultoria-Geral da União e aprovados pelo Advogado-Geral da União. Aqui, a conciliação dá lugar à arbitragem, e por isso, nem sempre haverá a elaboração do parecer já que o critério norteador da CCAF repousa no próprio interesse da conciliação.⁹⁸ Ademais, nos conflitos envolvendo os Estados ou o Distrito Federal não podem ser solucionados pela via do parecer em virtude do princípio da autonomia dos entes federativos, que proíbe a ingerência impositiva de um ente político sobre outro.

Muitas são as vantagens desse novo instrumento de resolução de conflitos, já que, diante dos inúmeros órgãos que já se dispuseram a conciliar⁹⁹, tem se aperfeiçoado a técnica da conciliação, sendo fácil observar hoje que os processos em trâmite na CCFA são solucionados de forma muito mais célere e eficiente do que seriam se estivessem no âmbito do Judiciário.

Além do mais, reconhecido um conflito entre órgãos da Administração e levado o caso à CCAF tem se evitado a judicialização de questões que podem¹⁰⁰ – e devem – ser resolvidas no seu próprio âmbito

98 Vide Cartilha da CCAF. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=80350&id-site=1104>>. Acesso em: 24.09.2010.

99 Segundo o Consultor-Geral da União, até 2009, foram resolvidos 75 casos e estão em fase conciliatória outros 105. O valor de tais casos representa R\$ 3,6 bilhões. Em análise inicial, estão 84 questões. Só em 2009, a CCAF já promoveu 138 reuniões com conciliadores e representantes dos órgãos envolvidos. Cf. GRIPP, Patrícia. Justiça se apóia em conciliação da AGU e nega liminar contra construção de ponte no Rio Negro. *Notícias da AGU*. Brasília-DF. Publicado em: 18.12.2009. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagem/Texto.aspx?idConteudo=116451&id_site=3>. Acesso em: 04 out. 2010.

100 São exemplos de processos judiciais extintos pela atuação da CCFA: TERMO DE CONCILIAÇÃO N° CCAF-CGU-AGU- ARM 002/2009 que resolveu controvérsia em sede de ação judicial, já em Recurso Especial no STJ, na qual INCRA e INSS discutiam a respeito do valor e da possibilidade de desapropriação de imóvel rural da autarquia previdenciária; TERMO DE CONCILIAÇÃO N° CCAF-CGU-AGU 004/2010-APAS que resolveu controvérsia em sede de ação judicial, já em grau recursal perante o TRF da 5ª Região, na qual PGFN e INSS discutiam a possibilidade de cobrança de taxa de ocupação relativa a imóveis pertencentes à Autarquia Federal, localizados em Terreno de Marinha. GRIPP, Patrícia; RIBEIRO, Leane. Câmara da AGU consolida acordo entre INSS e ECT para pagamento

– já que ganha cada vez mais força a idéia de que a Administração deve solucionar suas próprias pendências – com cooperação, diálogo e troca de experiências entre os órgãos envolvidos. Eis aqui um claro exemplo do público e do privado, agindo concomitantemente.

E note-se que a resolução de conflitos na CCAF não ocorre apenas dentro da administração direta, mas também entre a administração direta e indireta¹⁰¹.

Nesse sentido, impõe-se dizer que o próprio Poder Judiciário tem reconhecido e valorizado a criação da CCAF, suspendendo ações judiciais¹⁰² em curso, para que seja promovida a tentativa de conciliação por parte da Câmara. Também há notícia de ações judiciais extintas por ter sido formulado acordo no âmbito da CCAF¹⁰³.

É inegável, portanto, a importância da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal para a concretização de forma racional do interesse público e da desburocratização do funcionamento da máquina administrativa. A atuação das Câmaras tenta a todo custo evitar a litigância desnecessária sendo pautada pela busca de resultados práticos.

Ante o exposto, a cultura da conciliação instituída por meio da CCAF tem mudado o comportamento da Administração Pública como um todo, estimando-se para o futuro uma CCAF capaz de solucionar conflitos de diversas ordens, com a participação dos sujeitos de direito,

de débitos previdenciários. *Notícias da AGU*. Brasília-DF. Publicado em: 18.12.2009. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=113870&id_site=3>. Acesso em: 04 out. 2010.

101 GRIPP, Patrícia; RIBEIRO, Leane. Câmara da AGU consolida acordo entre INSS e ECT para pagamento de débitos previdenciários. *Notícias da AGU*. Brasília-DF. Publicado em: 18.12.2009. Disponível em: http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=113870&id_site=3. Acesso em: 04 out. 2010.

102 Cf. GRIPP, Patrícia. Justiça se apóia em conciliação da AGU e nega liminar contra construção de ponte no Rio Negro. *Notícias da AGU*. Brasília-DF. Publicado em: 18.12.2009. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagem.aspx?idConteudo=116451&id_site=3>. Acesso em: 04 out. 2010.

103 Destaca-se o seguinte excerto: “Ao analisar o pedido de liminar do MPF, o juiz destacou que “o estado do Amazonas apresentou proposta junto ao MPF bem como no âmbito da Câmara de Conciliação instaurada entre os órgãos federais envolvidos na demanda, no qual se compromete a realizar levantamento de todas as comunidades indígenas da região, efetuar a legalização fundiária se assentadas em terras do estado e inseri-las no Programa Amazonas Indígena”.

Para a Justiça, tais considerações não podem ser ignoradas, pois ao contrário do que entende o MPF, “a conciliação entre as pessoas jurídicas que integram o feito é salutar e até necessária, porquanto as diretrizes estabelecidas em conjunto certamente implicam numa solução eficaz e rápida para questão”. O pedido de liminar do MPF foi negado, mantendo a continuidade da construção da ponte. GRIPP, Patrícia. Justiça se apóia em conciliação da AGU e nega liminar contra construção de ponte no Rio Negro. *Notícias da AGU*. Brasília-DF. Publicado em: 18.12.2009. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTexto.aspx?idConteudo=116451&id_site=3>. Acesso em: 04 out. 2010.

inclusive envolvendo servidores públicos federais e, até mesmo, particulares.

O Advogado-Geral da União em recente oportunidade defendeu ainda a possibilidade da prática de conciliação como forma de solucionar conflitos de execução fiscal envolvendo cobrança de impostos, pois existem 7,5 milhões de processo sobre a matéria ¹⁰⁴.

Por todo o exposto, o momento é de ousadia, o que já foi inclusive reconhecido com a premiação da AGU no V Prêmio Inovare¹⁰⁵, promovido pelo Instituto Inovare, Ministério da Justiça, Ordem dos Advogados do Brasil, Vale e Associações dos Magistrados Brasileiros, dos Membros do Ministério Público, dos Defensores Públicos e dos Juízes Federais do Brasil e que tem por objetivo identificar e disseminar práticas jurídicas pioneiras e bem sucedidas na Justiça brasileira.

O desenvolvimento do Estado necessariamente será possível se for dada credibilidade e estrutura à CCAF, já que as conciliações têm sido cada vez mais frequentes, se firmando a Câmara como uma forma de solução eficiente de litígios.

3.2. O Contencioso e a Aproximação com a Sociedade

A atividade contenciosa desenvolvida pela Advocacia-Geral da União se traduzir na defesa judicial dos interesses do Estado, aqui entendido, da Administração Direta e Indireta no âmbito federal, bem como na execução da dívida ativa de natureza tributária cujo credor também é algum órgão da Administração Federal¹⁰⁶.

O advogado público além dos deveres éticos de todo advogado, carrega o dever funcional de zelar pelos interesses da sociedade¹⁰⁷ que foram confiados à pessoa jurídica de direito público a que se vinculam, e por essa importante missão é imperioso se afirmar que deve haver compatibilidade entre o interesse do Estado com o da sociedade.

104 _____. Advogado-Geral faz defesa da conciliação. *Notícias da AGU*. Brasília-DF. Publicado em: 30.09.2010. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateMidiaTextoThumb.aspx?idConteudo=150065&id_site=3>. Acesso em: 04 out. 2010.

105 A AGU venceu nas práticas homenageadas, na categoria advocacia, representada pela Consultora da União, Dra. Hélia Maria de Oliveira Bettero, da Advocacia-Geral da União, pela prática da Conciliação na Administração Pública Federal. Cf. _____. Prêmio Inovare 2008. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/consumidor/data/Pages/MJA5672F84ITEMID8E3FB43A289F4AF692C5821E2803C956PTBRIE.htm>>. Acesso em 02. out. 2010.

106 Cf. art. 131 da Constituição Federal, art. 1 e 17, da Lei Complementar n. 73/1993 e Lei 10.480/2002.

107 FREITAS, Marcelo Siqueira. A Procuradoria-Geral Federal e a Defesa das Políticas e do Interesse Público a Cargo da Administração Indireta. *Revista da AGU*, ano VII, n. 17, Brasília-DF, jul/set. 2008.

Aqui é necessário apontar o entendimento doutrinário¹⁰⁸ italiano, amplamente adotado no Brasil – com o qual este trabalho não concorda – de que existe o interesse público primário, compreendido como o interesse da coletividade, do bem geral ou da observância da ordem jurídica, e o interesse secundário, que é aquele do Estado enquanto administração, e comparado ao interesse que qualquer particular tem individualmente¹⁰⁹. O que se pretende chamar atenção é que essa separação entre o interesse público primário e secundário não detém qualquer vantagem prática ou metodológica, motivo pelo qual se defende no presente estudo que o interesse público é uno, e a AGU tem como missão sempre o representar. O compromisso da Advocacia pública é com o interesse público:

[...] a advocacia assume, no Estado Democrático de Direito, mais do que uma função jurídica de defesa dos interesses patrimoniais da fazenda Pública, mais até mesmo do que a defesa do princípio da legalidade, porque lhe incumbe igualmente, e veementemente, a defesa da moralidade pública, que se tornou um valor autônomo constitucionalmente garantido. [...] Seu compromisso institucional e funcional é com a defesa do princípio da legalidade e, especialmente, do princípio da constitucionalidade, que significa que no Estado Democrático de Direito é a Constituição que dirige a marcha da sociedade e vincula, positiva e negativamente, os atos do poder público.¹¹⁰

Sobre o referido interesse público, Maria Silvia di Pietro explica que “a Administração Pública não é titular do interesse público, mas apenas a sua guardiã; ela tem que zelar pela sua proteção. Daí a *indisponibilidade* do interesse público”¹¹¹. Logo, a atuação do

108 São exemplos de autores que adotam a dicotomia interesse público primário e secundário: Ewerton Oliveira Góis, “ao apresentar a União, judicial e extrajudicialmente, a AGU não defende exclusivamente os interesses da Fazenda Pública, do Erário, no que lhe tange às obrigações patrimoniais, mas sim o interesse do Estado como síntese dos interesses das coletividades [...] pelo que a Carta da República reservou incontáveis tarefas à União nesta seara, possibilitando, dessa forma, uma atuação na defesa do interesse público primário, e não apenas na defesa dos interesses da Administração, velando pela afirmação de um Estado Democrático de Direito, um verdadeiro Estado de Justiça”. Cf. GÓIS Ewerton Oliveira. O papel da Advocacia-Geral da União. In. *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto*. Jefferson Carús Guedes; Luciane Moessa de Souza (coord.) Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 98/99.

109 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 57-58.

110 DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 491.

111 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discrecionalidade Administrativa na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991. p. 160.

advogado público não se pauta por interesses políticos. A sua missão é essencialmente zelar pelo interesse público.

Como já dito, as carreiras que compõem a Advocacia-Geral da União, cada uma com funções específicas e estruturas distintas, atuam tanto na área do contencioso como do consultivo¹¹².

Quanto ao contencioso, a AGU possui a representação judicial e extrajudicial do Estado, se incluindo nesse conceito o Executivo, o Legislativo, o Judiciário, o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público da União, além da União¹¹³, de forma mais específica, e suas autarquias e fundações públicas federais¹¹⁴. Tal atuação é por demais ampla e se dá em todas as esferas do Poder Judiciário, nos termos das regulamentações pertinentes¹¹⁵. Mesmo diante de sua complexidade, essa atividade tem sido pensada de maneira a garantir uma atuação proativa e centralizada¹¹⁶, no intuito de tornar ainda mais eficiente o trabalho da AGU.

112 Faz-se aqui este destaque, pois, da mesma maneira que se exige uma relação direta – e contínua – entre o público e o privado, este estudo consagra a pretensão de diálogo permanente entre o consultivo e o contencioso. Prova disso é a opinião do Consultor-Geral da União. Veja-se: Segundo Ronaldo, o estreitamento da relação entre os órgãos jurídicos e os técnicos do Executivo é fundamental. Para ele, é essencial que os debates se inaugurem desde a formulação das políticas públicas “não é preciso esperar a implementação dessas políticas. Precisamos antecipar o momento do diálogo”, garantiu. Cf. GRIPP, Patrícia. Consultor-Geral aponta desafios na preparação da Copa e das Olimpíadas, durante II CBCJE. *Notícias da AGU*. Brasília-DF. Publicado em: 12.07.2010. Disponível em: <Disponível em: http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTexto.aspx?idConteudo=123862&id_site=3 . Acesso em: 20.09.2010>. Acesso em: 23.09.2010.

113 Lei Complementar n° 73/1999, Art. 1° - A Advocacia-Geral da União é a instituição que representa a União judicial e extrajudicialmente. Parágrafo único. À Advocacia-Geral da União cabem as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos ao Poder Executivo, nos termos desta Lei Complementar.

114 Cf. art. 10, da Lei. 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.

115 Quanto à multiplicidade das representações das carreiras da AGU, verificar: advogados da união e procuradores da fazenda nacional – Decreto-Lei n° 147/1967, Lei Complementar n° 73/1993; Ato Regimental n° 5/2002, Decreto n° 6467/2009; no caso dos procuradores federais – Lei n° 10.480/2002; procuradores do Banco Central – Lei 4.595/1964 e Medida Provisória n° 2.229-43/2001 e Portaria n° 267/1996

116 Sobre a experiência da centralização na PGF, Marcelo Siqueira aduz: “A centralização da representação judicial das autarquias e fundações permitiu uma atuação coordenada e exitosa, por exemplo, nas ações que trataram do PAC. Da mesma forma, iniciamos efetivamente a cobrança judicial das multas aplicadas por diversas entidades no exercício de seu poder de polícia, o que garante que a ação fiscalizadora desses entes tenha consequências práticas na repressão à violação da legislação federal em áreas como aviação civil, combustíveis, meio ambiente, metrologia, telecomunicações e outras.” Cf. GRIPP, Patrícia. Procuradores federais atuaram em mais de três milhões de ações em 2009 na defesa de políticas públicas. *Notícias da AGU*. Brasília-DF. Publicado em: 29.01.2010. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTexto.aspx?idConteudo=123862&id_site=3> . Acesso em: 20.09.2010.

Devido aos limites do presente trabalho, deter-se-á nas atuações específicas dessa atividade contenciosa, que deve objetivar sempre a defesa das políticas públicas questionadas perante o Poder Judiciário e a defesa do patrimônio público, especialmente no combate à corrupção¹¹⁷.

Em primeiro lugar, é imperioso ressaltar que a Advocacia-Geral da União tem assumido o compromisso de contribuir para o desenvolvimento sustentável do Estado, o que pode ser visto por meio da atuação compartilhada¹¹⁸ das carreiras quanto ao acompanhamento do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC¹¹⁹, bem como no acompanhamento das obras da Copa de 2014, importantes políticas públicas do atual Governo Federal.

Em ambos os casos, a AGU instituiu grupos de trabalho - Grupo Executivo de Acompanhamento do PAC - GEPAC e o Grupo Executivo de acompanhamento das ações relativas à Preparação e à Realização da Copa do Mundo FIFA 2014 – GECOPA¹²⁰ -, com o objetivo de dar suporte jurídico a estas políticas públicas, no intuito de

117 Só em 2009, a PGF, que é órgão vinculado da AGU, ajuizou 98 ações de improbidade administrativa para cobrar R\$ 32,6 milhões de agentes públicos, particulares e empresas e propôs 489 execuções de acórdãos do Tribunal de Contas da União, na intenção de obter R\$ 293,7 milhões para os cofres da União. Cf. GRIPP, Patrícia. Procuradores federais atuaram em mais de três milhões de ações em 2009 na defesa de políticas públicas. *Notícias da AGU*. Brasília-DF. Publicado em: 29.01.2010. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTexto.aspx?idConteudo=123862&id_site=3>. Acesso em: 20.09.2010.

118 O trabalho do grupo GPAC conta com a participação de advogados da União, procuradores federais e da Fazenda Nacional, carreiras da AGU. Essa atuação coordenada permitiu, por exemplo, a realização do leilão que garantiu tarifas mais baixas de pedágio em rodovias federais da Bahia e o leilão de energia elétrica da hidrelétrica de Belo Monte, no Pará. Cf. GRIPP, Patrícia. AGU atua em quase sete mil ações do programa e garante execução das obras. *Notícias da AGU*. Brasília-DF. Publicado em: 04.12.2009. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTexto.aspx?idConteudo=113051&id_site=3>. Acesso em: 20.09.2010.

119 Para que se tenha dimensão da atuação da AGU, quanto ao PAC: “A Advocacia-Geral da União (AGU) acompanha atualmente 6.948 ações judiciais e procedimentos administrativos referentes ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal. Não há nenhuma obra parada de acordo com o 9º Relatório do Grupo de Acompanhamento do (Gepac/AGU), que traz a quantidade de processos/procedimentos registrados no Sistema Integrado de Controle das Ações da União até outubro deste ano.” Cf. GRIPP, Patrícia. AGU atua em quase sete mil ações do programa e garante execução das obras. *Notícias da AGU*. Brasília-DF. Publicado em: 04.12.2009. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTexto.aspx?idConteudo=113051&id_site=3>. Acesso em: 20.09.2010.

120 No dia 01.06.2010, a Advocacia-Geral da União e o Ministério dos Esportes lançaram o Grupo Executivo de acompanhamento das ações relativas à Preparação e à Realização da Copa do Mundo FIFA 2014. A criação do Gecopa decorre da necessidade de uniformização de teses e procedimentos, visando garantir a segurança jurídica na implementação do Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e Copa das Confederações. Cf. GRIPP, Patrícia. AGU e Ministério dos Esportes lançam Gecopa para garantir realização das obras da Copa do Mundo de

evitar a judicialização das obras indispensáveis ao desenvolvimento do Estado e, caso levadas ao judiciário, atuar nos processos de maneira que prejudique o menos possível o desenvolvimento do Estado e se preserve ao mesmo tempo o direito dos cidadãos.

O resultado prático da atuação contenciosa mais racional e também efetiva demonstra o quanto o papel da AGU tem assumido importância na construção da esfera pública, e também privada, do Estado. Para demonstrar um claro exemplo de como a AGU pode – e efetivamente faz – parte da construção de uma cidadania frente ao Estado, no próximo tópico se trabalhará com a experiência dos Juizados Especiais Federais Itinerantes.

3.2.1. Os Juizados Especiais Federais Itinerantes

Os Juizados Especiais Federais foram criados para atender a determinação contida na Constituição Federal:

Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão:

I - juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumariíssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau;

§ 1º Lei federal disporá sobre a criação de juizados especiais no âmbito da Justiça Federal. (Renumerado pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Dando-se cumprimento à missão constitucional, foi expedida a lei nº 10.259/2001, responsável em dispor sobre a instituição dos Juizados Especiais no âmbito da Justiça Federal. Os JEFs se destinam ao processamento, conciliação e julgamento de pequenas causas propostas em face da União, das autarquias e empresas públicas federais.

A idéia inicial de criação dos Juizados foi inspirada pelos princípios da efetividade e da facilitação do acesso à justiça, o que se

verifica cada vez mais já que os Juizados vêm causando a eliminação da chamada litigiosidade contida¹²¹, ou seja, um número cada vez mais crescente de pessoas tem procurado o reconhecimento judicial de seus direitos, pessoas que nunca tinham se socorrido anteriormente do poder judiciário. E para garantir esse acesso, a inovação é a sua mobilidade, para acolher os locais de difícil acesso ao aparelho judicial. Eis aqui a ideia dos JEFs Itinerantes.

E nota-se que aqui ocorre uma esfera privada que não se limita à prestação de um serviço, pelo Estado, a um particular. Não. Na perspectiva dos Juizados especiais federais itinerantes, dá-se a chance do Estado e de seus cidadãos discutirem e quem sabe chegarem a uma conciliação, sem se subtrair qualquer direito de quem se socorre ao Poder Judiciário. Tais audiências são um claro exemplo do público (advogado público) e do privado (litigante) em que se abre para o diálogo e se constrói o Estado Democrático do Direito. O público e o privado se completam.

Nessa perspectiva, os Juizados têm sido instalados nas mais diversas regiões do país e muitas localidades que não dispõem de Vara Federal têm sido atendidas com a realização de Juizados itinerantes¹²². Não se cria aqui uma prestação ao particular, mas sim se concede acesso a esse cidadão de buscar seus direitos. E no papel desses Juizados especiais itinerantes destaca-se atuação do advogado público¹²³, ao assumir a empreitada de ir aos mais diversos locais do Brasil, no intuito

121 Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, Secretaria de Pesquisa e Informação Jurídicas. *Diagnóstico da estrutura e funcionamento dos Juizados Especiais Federais*. Brasília: CJF, 2003.

122 É o caso de Humaitá, onde se realizou o JEFi: "A atuação da Procuradoria Seccional da PFE/INSS em Manaus/AM no Juizado Especial Federal Itinerante - JEFi, ocorrido entre os dias 07 e 13 de dezembro de 2009 no município de Humaitá/AM, em parceria com a Seção Judiciária Federal do Amazonas e com a Gerência-Executiva do INSS de Manaus/AM, permitiu a realização e conclusão de mais de 1.091 audiências de instrução e julgamento, com a resolução consensual da grande maioria das demandas judiciais analisadas." Cf. _____. Seccional da PFE/INSS em Manaus/AM participa de 1.091 audiências de conciliação em JEFi realizado no interior do Amazonas. *Notícias da AGU*. Brasília-DF. Publicado em: 22.02.2010. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTextoThumb.aspx?idConteudo=126654&id_site=1116>. Acesso em: 23.09.2010.

123 Exemplos: A Procuradoria Regional da PFE/INSS da 1ª Região e a Procuradoria Federal da PGF em Tocantins (PF/PGF/TO) realizaram, em conjunto com a Justiça Federal de Tocantins e sob a supervisão da Coordenação de Gerenciamento dos JEF's da PFE/INSS, mais um Juizados Especial Federal Itinerante (JEFi) para analisar em audiências processos de benefícios previdenciários e assistenciais. O evento aconteceu no período de 16 a 27 de agosto nas cidades de Augustinópolis e Araguatins/TO e viabilizou a apreciação de 3.514 processos. Foram, portanto, 3.514 audiências realizadas em 10 dias de mutirão. Cf. GRIPP, Patrícia. Do total de processo analisados, 74,8% resultaram em acordo, improcedência ou extinção. *Notícias da AGU*. Brasília-DF. Publicado em: 08.09.2010. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTextoThumb.aspx?idConteudo=149138&id_site=1116>. Acesso em: 23.09.2010.

de efetivar o acesso à justiça. Somente com a parceria entre o Poder Judiciário, os advogados públicos¹²⁴ e a sociedade, essa realidade seria – e é – possível.

4 CONCLUSÃO

Essa monografia não buscou chegar a conclusões e verdades absolutas sobre qualquer dos institutos abordados aqui. Não se espera comprovar a infalibilidade da atuação, judicial ou consultiva, da Advocacia-Geral da União. E da mesma forma, não se almejou trazer o Estado como instituição já consolidada e com condições de garantir que todos os direitos fundamentais estão sendo efetivamente realizados. Não.

Esse estudo tem pretensões mais modestas, mas não menos importantes.

O que se espera ter apresentado aqui é uma Advocacia-Geral da União que pode – e que quer – estar próxima do cidadão. Uma instituição que é pouco conhecida, quanto as suas finalidades, e menos ainda quanto às suas conquistas. Mas, que trabalha cotidianamente para se aperfeiçoar, e assim ajudar a construir um novo e atual modelo de Estado. O Estado Democrático de Direito. Um Estado que não se socorre apenas do público, para tratar seus cidadãos como clientes e de outra parte não se desonera de intervir, quando a situação exigir. O Estado Democrático de Direito que constrói – ao mesmo tempo – as suas duas esferas, a público e a privada, afinal, são faces de uma mesma moeda. Complementam-se.

Nesse contexto, o trabalho da CCFA – Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, no âmbito consultivo, e o dos Juizados Especiais Federais Itinerantes, parecem ser bons exemplos da aproximação entre a sociedade e a AGU, e por via reflexa, da sociedade com o Estado.

Essa é a perspectiva de desenvolvimento do Estado que se busca: aproximar a sociedade e fazê-la ser não expectadora, mas sim

124 No exemplo do Juizado itinerante no interior de Tocantins, já citado, para atender ao grande demanda de audiências (3.514), o JEFi contou com a participação de vinte e cinco procuradores federais e oito servidores administrativos da PF/PGF/TO e da PFE/INSS, que acompanharam de perto o trabalho das 7 bancas de instrução e julgamento instaladas pela Justiça Federal e presididas por Juizes Federais. Foram realizadas cerca de 350 audiências por dia, 50 por banca de instrução e julgamento. Cf. GRIPP, Patrícia. Do total de processo analisados, 74,8% resultaram em acordo, improcedência ou extinção. *Notícias da AGU*. Brasília-DF. Publicado em: 08.09.2010. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTextoThumb.aspx?idConteudo=149138&id_site=1116>. Acesso em: 23.09.2010.

protagonista. E a AGU parece ser um excelente canal para viabilizar esse diálogo.

Não se pretende dizer que o objetivo já foi conquistado ou que essa aproximação já é suficiente. Não. A proposta é inaugurar – e constantemente reinaugurar esse desafio –, pois ainda há muito o que fazer. E se fará. Caso esse trabalho tenha dado ensejo a essa reflexão, já valeu a pena.

REFERÊNCIAS

AITH, Fernando. Políticas Públicas de Estado e de Governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. Organização de Maria Paula Dallari Bucci. São Paulo: Saraiva, 2006.

BINEMBOJM, Gustavo. *Da Supremacia do Interesse Público ao Dever de Proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo*. Disponível em: <http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=228>. Acesso em: 4.10.2010.

BOBBIO, Norberto; BOVERO, Michelangelo. *Sociedade e Estado na filosofia política moderna*. 4. ed. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Brasiliense, 1996.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: *Políticas Públicas Reflexões sobre o conceito jurídico*. Organização de Maria Paula Dallari Bucci. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 1995.

CARVALHO NETTO, Menelick de. “A contribuição do Direito Administrativo enfocado da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de Teoria da Constituição”. In: *Fórum administrativo*, ano I, n. 1, Belo Horizonte: Forum, mar./2001.

_____. A Hermenêutica constitucional e os desafios postos aos Direitos Constitucionais. In *Jurisdição Constitucional e Direitos Fundamentais*. Organização de José Adécio Leite Sampaio. Belo Horizonte: Del Rey. 2003.

CARVALHO, Juan Pablo Couto de. 15 anos da Advocacia-Geral da União: breve retrato do maior escritório de advocacia do país. *Revista da*

ESMARN. Disponível em: <http://www.esmarn.org.br/revistas/index.php/revista_teste/article/viewFile/122/134>. Acesso em: 04 out. 2010.

CASTRO, Aldemario Araujo. Uma proposta de reestruturação da Advocacia-Geral da União. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 4, n. 41, maio 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=308>>. Acesso em: 06 out. 2010

Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, Secretaria de Pesquisa e Informação Jurídicas. *Diagnóstico da estrutura e funcionamento dos Juizados Especiais Federais*. Brasília: CJF, 2003.

CORSI, Giancarlo. Sociologia da Constituição. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*. Trad. Juliana Neuenschwander Magalhães. n° 39. Belo Horizonte: Jan./jun. 2001.

CUNHA, Leonardo José Carneiro. *A Fazenda Pública em juízo*, 5. ed. São Paulo: dialética, 2007.

DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 491.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discrecionalidade Administrativa na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991.

DIPPEL, Horst. Os Direitos Humanos na América, 1776-1849: redescobrimo o contributo dos Estados. In: _____. *História do constitucionalismo moderno – novas perspectivas*. Tradução de António Manuel Hespanha e Cristina Nogueira da Silva. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2007.

FARIA, Fernando Luiz Albuquerque. A Procuradoria-Geral da União, os Interesses Primários e Secundários do Estado e a Atuação Proativa em Defesa do Estado Democrático de Direito e da Probidade Administrativa. *Revista da AGU*, Brasília, DF, ano VII, n. 17, out./dez. 2008.

FREITAS, Marcelo Siqueira. A Procuradoria-Geral Federal e a Defesa das Políticas e do Interesse Público a Cargo da Administração Indireta. *Revista da AGU*, Brasília, DF, ano VII, n. 17, jul/set. 2008.

GINZBURG, Carlo. Sinais: raízes de um paradigma indiciário. In: *Mitos, emblemas, sinais – morfologia e história*. Tradução de Federico Carotti. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

GÓIS Ewerton Oliveira. O papel da Advocacia-Geral da União. In. *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto*. Coordenação de Jefferson Carús Guedes; Luciane Moessa de Souza. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GRIPP, Patrícia. AGU atua em quase sete mil ações do programa e garante execução das obras. *Notícias da AGU*. Brasília-DF. Publicado em: 04.12.2009. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTexto.aspx?idConteudo=113051&id_site=3>. Acesso em: 20.09.2010.

_____. AGU e Ministério dos Esportes lançam Gecopa para garantir realização das obras da Copa do Mundo de 2014. *Notícias da AGU*. Brasília-DF. Publicado em: 31.05.2010. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTexto.aspx?idConteudo=113051&id_site=3>. Acesso em: 23. set.2010.

_____. Consultor-Geral aponta desafios na preparação da Copa e das Olimpíadas, durante II CBCJE. *Notícias da AGU*. Brasília-DF. Publicado em: 12.07.2010. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTexto.aspx?idConteudo=123862&id_site=3>. Acesso em: 23. set. 2010.

_____. Do total de processo analisados, 74,8% resultaram em acordo, improcedência ou extinção. *Notícias da AGU*. Brasília-DF. Publicado em: 08.09.2010. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTextoThumb.aspx?idConteudo=149138&id_site=1116>. Acesso em: 23.09.2010.

_____. Justiça se apóia em conciliação da AGU e nega liminar contra construção de ponte no Rio Negro. *Notícias da AGU*. Brasília-DF. Publicado em: 18.12.2009. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTexto.aspx?idConteudo=116451&id_site=3>. Acesso em: 04.10.2010.

_____. Procuradores federais atuaram em mais de três milhões de ações em 2009 na defesa de políticas públicas. *Notícias da AGU*. Brasília-DF. Publicado em: 29.01.2010. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTexto.aspx?idConteudo=123862&id_site=3>. Acesso em: 20.09.2010.

GUEDES, Jefferson Carús; HAUSCHILD, Mauro Luciano ; COSTA, A. B.; SILVA, A. M. ; SILVA, B. C. ; ROCHA, Eduardo G. ; MEDEIROS, Jorge Luiz Ribeiro de ; TEMPERANI, P. B. *Nos Limites da história: a construção da Advocacia-Geral da União*. Brasília: Unip - Unafe, 2009.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. vol. II. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 2003.

_____. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. vol. II. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 2003.

_____. *Era das Transições*. Tradução de Flávio Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 2003.

HUBERMAN, Leo. *História da riqueza do Homem*. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

HUNT, Lynn. “Eles deram um grande exemplo”: declarando os direitos. In: _____. *A invenção dos direitos humanos – uma história*. Tradução de Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. Tradução de Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. São Paulo: Perspectiva, 1996.

LUHMANN, Niklas. “A Constituição como aquisição evolutiva”. Tradução de Menelick de Carvalho Netto (para fins acadêmicos). In: ZAGREBELSKY, Gustavo, PORTINARO, Pier Paolo, LUTHER, Jörg (Orgs.). *Il Futuro della Costituzione*. Torino: Einaudi, 1996.

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

MACIEL, Omar Serva. A Advocacia-Geral da União como fomentadora de política pública ambiental: um enfoque na APA da Mantiqueira (uma APA de “papel”?). *Revista da AGU*, Brasília, DF, ano VII, n. 16, abr/jun. 2008.

MADISON, James. Federalista nº 10 e nº 51. In: _____.
HAMILTON, Alexander; JAY, John. *O federalista*. Tradução de Heitor Almeida Herrera. Brasília: Universidade de Brasília, 1984.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 6 ed. Coimbra: Coimbra t.I, 1997, p. 86

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Advocacia de Estado revisitada: essencialidade ao Estado democrático de Direito. In: *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça*: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Coordenação de Jefferson Carús Guedes; Luciane Moessa de Souza. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. *Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

PAIXÃO, Cristiano; BIGLIAZZI, Renato. *História constitucional inglesa e norte-americana*: do surgimento à estabilização da forma constitucional. Brasília: UnB, Finatec, 2008.

PAIXÃO, Cristiano. “Arqueologia de uma distinção – o público e o privado na experiência histórica do direito”. In: PEREIRA, Claudia Fernanda Oliveira (org.). *O novo direito administrativo brasileiro*. Belo Horizonte: Forum, 2003.

PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira (coord). *O Novo direito Administrativo Brasileiro: o público e o privado em debate*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: *Políticas Públicas Reflexões sobre o conceito jurídico*. Organização de Maria Paula Dallari Bucci. São Paulo: Saraiva, 2006.

PINTO, Cristiano Araújo Paixão. *Modernidade, Tempo e Direito*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

RAMOS, William Junqueira. A missão institucional da Advocacia-Geral da União no Estado brasileiro . *Jus Navigandi*, Teresina, ano 13, n. 2026, 17 jan. 2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12207>>. Acesso em: 04 out. 2010.

RIBEIRO, Leane. Atuação do NAJ/SP na padronização de editais sobre licitações e contratos públicos é reconhecida pelo MPOG. *Notícias da AGU*,

Brasília-DF. Publicada em 02.12.2009. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=112254&id_site=3>.

Acesso em: 06 set. 2010.

RIBEIRO, Leane; GRIPP, Patrícia. Câmara da AGU consolida acordo entre INSS e ECT para pagamento de débitos previdenciários. *Notícias da AGU*. Brasília-DF. Publicado em: 18.12.2009. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=113870&id_site=3>.

Acesso em: 04 out. 2010.

ROSENFELD, Michel. *A Identidade do Sujeito Constitucional*. Tradução de Menelick de Carvalho Netto. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

SOARES, Rogério Ehrhardt. O conceito ocidental de constituição. *Revista de legislação e jurisprudência*, Coimbra, ano 119, nº 3743, 01 jun. 1986, e n 3744, 01 jul. 1986.

SOUTO, João Carlos. *A União Federal em juízo*. São Paulo: Saraiva, 1998.

SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha, *A crise da democracia no Brasil: aspectos políticos*. Rio de Janeiro: Forense.

SOUZA, Luciane Moessa de. Consultoria Jurídica no exercício da advocacia pública: a prevenção como melhor instrumento para a concretização dos objetivos do Estado brasileiro. In. *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto*. Coordenação de Jefferson Carús Guedes; Luciane Moessa de Souza. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

VIEIRA JUNIOR, Ronaldo Jorge Araújo. A advocacia pública consultiva federal e a sustentabilidade jurídico- constitucional das políticas públicas: dimensões, obstáculos e oportunidades na atuação da Advocacia-Geral da União. *Revista da AGU*, ano VIII, n. 19, jan/mar, 2009.

VIEIRA, Ronaldo Jorge Araújo. A Advocacia Pública Consultiva Federal e a Sustentabilidade Jurídico-Constitucional das Políticas Públicas: dimensões, obstáculos e oportunidades na atuação da Advocacia-Geral da União. In. *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto*. Coordenação de Jefferson Carús Guedes; Luciane Moessa de Souza. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

_____. Advogado-Geral faz defesa da conciliação. Notícias da AGU. Brasília-DF. Publicado em: 30.09.2010. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateMidiaTextoThumb.aspx?idConteudo=150065&id_site=3>. Acesso em: 04 out. 2010.

_____. Advocacia-Geral rebate críticas de José Serra contra a instituição. Notícias da AGU. Brasília-DF. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTexto.aspx?idConteudo=150057&id_site=3>. Acesso em: 03 out. 2010.

_____. Balanço Geral da União. Disponível em: <<http://www.pgfn.fazenda.gov.br/divia-ativa-da-uniao/dados-estatisticos>>. Acesso em: 6 Set. 2010.

_____. *Prêmio Inovare 2008*. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/consumidor/data/Pages/MJA5672F84ITEMID8E3FB43A289F4AF692C5821E2803C956PTBRIE.htm>>. Acesso em: 02. out. 2010.

_____. Seccional da PFE/INSS em Manaus/AM participa de 1.091 audiências de conciliação em JEFi realizado no interior do Amazonas. *Notícias da AGU. Brasília-DF*. Publicado em: 22.02.2010. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTextoThumb.aspx?idConteudo=126654&id_site=1116>. Acesso em 23. set.2010.

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