
**PAPEL DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
NAS RESOLUÇÕES DOS CONFLITOS ENTRE
OS PODERES: RELEVANTE INTÉRPRETE
JURÍDICO RUMO AO RESGATE DA
DIGNIDADE DA LEGISLAÇÃO**

***ROLE OF ATTORNEY GENERAL'S OFFICE IN RESOLUTIONS TO
CONFLICTS BETWEEN POWER: RELEVANT LEGAL INTERPRETER
TO THE RESCUE OF THE DIGNITY OF LEGISLATION***

Karina Nathércia Sousa Lopes

Advogada da União

Coordenadora-Geral de Servidores Cíveis e Militares – DCM/PGU

*Pós-Graduada em Direito Constitucional pelo Centro de Estudos Superiores de
Maceió – CESMAC. Pós-Graduada em Direito Público pela Universidade de Brasília*

Mestre em Direito na Universidade de Brasília –

*Linha 02: Constituição e Democracia: Teoria, História, Direitos Fundamentais e
Jurisdição Constitucional*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Constitucionalismo na América Latina: Agigantamento do Judiciário como Guardião da Constituição e seu Papel Político; 2 Impacto do Ativismo Judicial na Separação de Poderes e no Necessário Sistema de Freios e Contrapesos;

3 Atuação da Advocacia-Geral da União Rumo ao Resgate da Dignidade da Legislação: Influenciadora Imprescindível na Construção da Última Palavra Institucional; 4 Conclusão; Referências.

RESUMO: Observou-se o agigantamento do Judiciário em toda a América latina, em razão sobretudo da necessidade de combate aos regimes conservadores ditatoriais, o que foi viabilizado especialmente por meio da inserção de extenso corpo de direitos na Constituição Federal de 1988, e do reforço constitucional e infraconstitucional atribuído à nossa Corte Constitucional. Tal fato estimulou uma atuação tendente ao ativismo judicial, o qual desafia a eficiente concreção do princípio da separação de Poderes e a necessidade de equilíbrio no sistema de freios e contrapesos frente aos conflitos entre Poderes, problematizando sobremaneira a neutralidade política, a qual configuraria característica ínsita do Judiciário. Nessa senda, o intento é repensar o papel institucional desenvolvido pela Advocacia-Geral da União nesse cenário político, no sentido de contribuir nas resoluções dos conflitos entre os Poderes, trazendo, por meio de postura proativa, os melhores argumentos interpretativos possíveis para fins de incentivar o equilíbrio no sistema de freios e contrapesos, e sendo participante imprescindível do necessário diálogo que deve existir entre os Poderes e a sociedade.

PALAVRAS-CHAVE: Conflito Entre Poderes. Sistema de Freios e Contrapesos. Princípio da Separação de Poderes. Última palavra institucional. Supremacia Judicial. Supremo Tribunal Federal. Papel Institucional da Advocacia-Geral da União.

ABSTRACT: It was noted that the Judiciary was widespread throughout Latin America, mainly because of the need to combat dictatorial conservative regimes, which was made possible through the insertion of a large body of rights in the 1998 Federal Constitution, and the constitutional and infraconstitutional reinforcement attributed to our Constitutional Court. This fact stimulated an action tending to the judicial activism, which challenges the efficient realization of the principle separation of powers and the need for balance in the system of checks and balances in the face of conflicts between branches of the government, questioning the political neutrality, which would be an embedded feature of the Judiciary. Therefore, the intention is to

rethink the institutional role developed by the Attorney General's office in this political scenario, in order to contribute in the resolutions of the conflicts between the Powers, through a proactive stance, the best possible interpretive arguments to encourage the balance in the braking system and counterbalance, and being an essential participant in the necessary dialogue between the Powers and society.

KEYWORDS: Conflict Between Powers. Check and Balance system. Principle Separation of Powers. Last Word Institutional. Judicial Supremacy. Federal Court of Justice. Institutional Role of the Attorney General's office.

INTRODUÇÃO

Trata-se de texto acerca da análise do papel que é desenvolvido pela Advocacia-Geral da União nas resoluções dos conflitos entre os Poderes, das suas possibilidades institucionais e o que se espera dessa instituição tão importante para a devida configuração e para a concretização do Estado Democrático de Direito.

Primeiramente, será estudado um aspecto que muito desequilibra a atualmente a relação entres os Poderes que é o agigantamento do Judiciário como guardião da Constituição e seu crescente papel político na definição dos rumos do país.

Após, será verificado o impacto do crescente ativismo judicial, decorrente do agigantamento referido acima, na separação de Poderes e no necessário sistema de freios e contrapesos.

Ao final, posteriormente a essa contextualização do cenário pátrio no que diz respeito às relações interinstitucionais entre os Poderes e seus conflitos, será objeto de estudo a atuação da Advocacia-Geral da União nessa seara como participante das resoluções dos conflitos e qual seu papel na definição da última palavra institucional.

1 CONSTITUCIONALISMO NA AMÉRICA LATINA: AGIGANTAMENTO DO JUDICIÁRIO COMO GUARDIÃO DA CONSTITUIÇÃO E SEU PAPEL POLÍTICO

Nesta atividade de análise do conflito entre Poderes e do sistema de freios e contrapesos, primeiramente, mostra-se importante verificar as razões para o crescimento e fortalecimento do Judiciário por meio da análise do constitucionalismo na América latina, o que auxiliará a contextualização do atual cenário de conflito entre Poderes.

Impende destacar que, em razão da necessidade de combate aos regimes conservadores ditatoriais, houve agigantamento do Judiciário na América Latina, mas não se pode deixar de reconhecer que há problemas com relação a esse incremento de poder.¹ Como a história política da América Latina é instável, vê-se o reflexo de tal fato na história legal, nossas normas jurídicas também tem um histórico instável, o que significa mudanças recorrentes em curto espaço de tempo ao sabor da atuação das lideranças políticas do momento. A própria jurisprudência das Cortes Constitucionais é instável, não há um respeito aos próprios precedentes, à própria construção histórica.

Na América latina, o Judiciário nasceu fraco, entretanto, o fato das constituições da América Latina serem dirigentes estimulou a tomada de decisão pelo Poder com origem menos democrática, o Judiciário.² Revela-se, neste contexto, um alto grau de poder discricionário do Judiciário, já que a jurisprudência é instável e não há tradição no sentido de respeito a precedentes. Sem deixar de reconhecer que a ideia do fortalecimento do Judiciário pós-guerra foi necessária para fins de oposição aos resultados desastrosos e mortíferos do poder absoluto do ditador, o seu papel proativo exacerbado conseqüente repercute até hoje, inclusive no Brasil, especialmente porque tal modelo político-jurídico foi essencial na formação dos modelos modernos.

Não fugindo à regra de outros países da América latina, foi previsto, na Constituição, vasta lista de direitos e garantias fundamentais, como também foi estabelecida uma posição institucional de protagonismo ao Supremo, exatamente em razão da necessidade de trazer respostas às conseqüências antidemocráticas resultantes da ditadura. O conseqüente descrédito dos Poderes Legislativo e Executivo em decorrência da ditadura militar ocasionou um fortalecimento na Constituição das atribuições do Supremo. Vê-se esse fortalecimento, por exemplo, com a ampliação constitucional e infraconstitucional³ conferidas ao Supremo no que diz respeito ao sistema de controle concentrado de constitucionalidade.

1 Roberto Gargarella (2004) faz interessante estudo sobre a história do constitucionalismo na América Latina, destacando as similaridades entre os países e o fortalecimento do papel do Judiciário.

2 GARGARELLA (2005, p. 1)

3 A Constituição de 1988 trouxe a ampliação do rol de legitimados para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade. Já a Emenda Constitucional nº 3/1993 previu a ação direta de inconstitucionalidade por omissão e a ação de descumprimento de preceito fundamental, ampliando as possibilidades de atuação do Supremo Tribunal Federal. Já a Emenda Constitucional nº 45/2004 trouxe os institutos da súmula vinculante e da repercussão geral para o Recurso Extraordinário, o que também contribui para o aumento de suas atribuições.

Interessante trazer à baila pensamento de Vieira (2008), o qual aponta a ocorrência do fenômeno da Supremocracia,⁴ em decorrência da hiperconstitucionalização da vida contemporânea, conseqüente do ambicioso corpo de direitos insertos na Constituição e do reforço constitucional e infraconstitucional atribuído ao Supremo, o que leva à expansão da autoridade do Supremo frente aos demais Poderes.⁵ Para Vieira (2008, p. 443), tal configuração legislativa desestimula o desempenho de um papel de legislador negativo pelo Judiciário, estimulando uma postura de criador de regras e executor de compromissos institucionais.⁶

Neste panorama de alto poder discricionário, o Judiciário tem sido o protagonista da política, pretendendo assumir o papel de prolator da última palavra institucional. Mas se questiona se o Judiciário deve possuir a última palavra institucional, mas se deve, na verdade, integrar o processo construtivo da democracia juntamente com diversos outros atores. Reconhecer que o aspecto político está incluso na atividade judiciária é essencial para serem encarados de frente os problemas advindos de tal fato e para serem pensadas formas de obstar que a política inviabilize o exercício livre e democrático do Judiciário e a construção de decisões justas. Há, na verdade, um aspecto político na guarda da Constituição que não pode ser desconsiderado, não se sustentando o posicionamento doutrinário tradicional de que o Judiciário é órgão apolítico.

4 *Supremocracia* é como denomino, de maneira certamente impressionista, esta singularidade do arranjo institucional brasileiro. *Supremocracia* tem aqui um duplo sentido. Em um primeiro sentido, o termo *supremocracia* refere-se à autoridade do Supremo em relação às demais instâncias do judiciário. Criado há mais de um século (1891), o Supremo Tribunal Federal sempre teve uma enorme dificuldade em impor suas decisões, tomadas no âmbito do controle difuso de constitucionalidade, sobre as instâncias judiciais inferiores. A falta de uma doutrina como a do *stare decisis* do *common law*, que vinculasse os demais membros do Poder Judiciário às decisões do Supremo, gerou uma persistente fragilidade de nossa Corte Suprema. Apenas em 2005, com a adoção de da súmula vinculante, completou-se um ciclo de concentração de poderes nas mãos do Supremo, voltado a sanar sua incapacidade de enquadrar juízes e tribunais resistentes às suas decisões. Assim, *supremocracia* diz respeito, em primeiro lugar, à autoridade recentemente adquirida pelo Supremo de governar jurisdicionalmente (*rule*) o Poder Judiciário no Brasil. Neste sentido, finalmente o Supremo Tribunal Federal tornou-se supremo. No caso específico, o “s” minúsculo do adjetivo vale mais que o “S” maiúsculo que convencionalmente reservamos aos órgãos máximos da República. Em um segundo sentido, o termo *supremocracia* refere-se à expansão da autoridade do Supremo em detrimento dos demais poderes. (VIEIRA, 2008, p. 444-445).

5 *Ibid.*, p. 444.

6 Interessante destacar análise de Maus (2000, p. 185-186) acerca da expansão do controle normativo protagonizado pelo Poder Judiciário por meio de comparação com o conceito psicanalítico da imagem paterna. Segundo seu estudo, o Poder Judiciário tem sido encarado como substituto da figura imperial do pai. Como a figura do pai perdeu importância na definição do ego na família e na sociedade, Maus afirma que essa sociedade órfã projeta a imagem do pai no Judiciário, que passa a exercer a função de moralidade pública por meio do modelo judicial de decisão. Os juízes aparecem como profetas ou deuses do Olimpo do direito, cuja personalidade é o pressuposto para uma decisão racional e justa. Sucede uma transferência de superego para o Judiciário.

Portanto, com a análise histórica do constitucionalismo na América latina e do agigantamento do Judiciário, vê-se necessidade de postura crítica com relação às consequências negativas desse estado de coisas. Imprescindível, portanto, que haja reflexão a respeito do fortalecimento do Judiciário e do seu papel político.⁷

2 IMPACTO DO ATIVISMO JUDICIAL NA SEPARAÇÃO DE PODERES E NO NECESSÁRIO SISTEMA DE FREIOS E CONTRAPESOS

Após a análise da configuração do Judiciário pátrio e do seu agigantamento, como destacado no item anterior, passa-se a tratar do ativismo judicial consequente e de seu impacto na separação de poderes e no necessário sistema de freios e contrapesos.

O ativismo judicial corresponde a uma disfunção no exercício da função jurisdicional em detrimento da função legislativa, distorcendo o sentido do dispositivo aplicado. Ao permitir a ultrapassagem dos contornos que demarcam o campo de atuação do Judiciário em detrimento das funções legislativa e executiva, o ativismo judicial acarreta uma afronta ao princípio da separação dos poderes, pilar do Estado Democrático de Direito. É o protagonismo do Poder Judiciário problematiza sua suposta neutralidade política, bem como o princípio da separação dos poderes.

O respeito à separação de poderes consiste na manutenção do Judiciário dentro dos limites constitucionais impostos para exercício legítimo da função que lhe foi confiada. Em virtude da especialização funcional, cada Poder, predominantemente, exerce uma função específica, sem adentrar de forma indevida nas funções preponderantes dos demais Poderes. Um sistema equilibrado de controles recíprocos⁸ permite a

7 Neste cenário, trago à colação as contundentes palavras de Gilberto Bercovici (2004, p. 23-24): O pensamento constitucional precisa ser reorientado para a reflexão sobre conteúdos políticos. Talvez devamos retomar a proposta de Loewenstein, que entendia a Teoria da Constituição como uma explicação realista do papel que a Constituição joga na dinâmica política. Afinal, o direito constitucional é direito político. A Constituição, no entanto, não pode ter a pretensão de resumir ou abarcar em si a totalidade do político, como ocorreu com a Teoria da Constituição Dirigente, pois foi nesse universo normativo fechado que, de acordo com Eloy García, prosperou o “positivismo jurisprudencial”. Não se pode, portanto, entender a Constituição fora da realidade política, com categorias exclusivamente jurídicas. A Constituição não é exclusivamente normativa, mas também política; as questões constitucionais são também questões políticas. A política deve ser levada em consideração para a própria manutenção dos fundamentos constitucionais. Na feliz expressão de Dieter Grimm, a Constituição é resultante e determinante da política.

8 Há na CF/88 vários exemplos que confirmam o sistema de freios e contrapesos presente em nosso direito constitucional: ao Legislativo compete autorizar o Presidente da República a declarar guerra e fazer paz (art. 49, II); livre escolha e nomeação dos Ministros do STF pelo Executivo; possibilidade do Judiciário declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual (art. 102, I, “a”); ao Senado Federal compete privativamente processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República, bem como os Ministros do Supremo Tribunal Federal, nos crimes de responsabilidade (art. 52, I e II); possibilidade do veto do Poder Executivo à elaboração legislativa (art. 84, XIV); dentre outras hipóteses.

coexistência harmônica dos três Poderes, não podendo haver sobreposição de um com relação a outro nem invasão nas funções peculiares que sejam notas distintivas de um determinado Poder. Não se está aqui a apregoar que se aplique o princípio da separação dos poderes, modelo concebido por Montesquieu,⁹ no século XVIII, sem contextualização com nossa realidade contemporânea, inserta no Estado Democrático de Direito.¹⁰ Contudo, a atuação de um Poder não pode desconsiderar o arranjo institucional em que está inserido, considerando que há um núcleo da função que só pode ser exercido pelo Poder competente para tanto.

Importa ressaltar que a concepção de Estado Democrático de direito advém da composição histórica do constitucionalismo e da democracia. Constitucionalismo significa limitação do poder, supremacia da lei, respeito aos direitos fundamentais e submissão à Constituição. Uma das peças-chave do constitucionalismo é o princípio da separação de poderes. Democracia diz respeito à soberania popular e ao governo da maioria. Constitucionalismo e democracia supõem-se mutuamente, propiciando uma rica, complexa e produtiva tensão.

O ativismo judicial, dessarte, exacerba e põe em risco a dinâmica da tensão entre constitucionalismo e democracia.¹¹ Afigura-se imprescindível que a relação entre constitucionalismo e democracia seja paradoxal, sem sobreposição de um sobre o outro, isto é, sem preponderância do Judiciário sobre o Parlamento e o Executivo e vice-versa, sob pena de instalar-se o autoritarismo do Judiciário ou a ditadura do Parlamento e do Executivo.¹²

Em face do exposto, novas discussões precisam ser travadas com relação ao princípio da separação de poderes, tendo em vista a tensão existente entre constitucionalismo e democracia, decorrente do ativismo judicial. Uma séria reflexão acerca do papel da revisão judicial dentro

9 Segundo Montesquieu, todo homem que tem poder tende a abusar dele e, para que isso não ocorra, é necessário que haja a separação de poderes, isto é, que as três funções estatais (legislativa, executiva e judiciária) sejam atribuídas a órgãos distintos, viabilizando que o poder freie o poder. (MONTESQUIEU, 1992, p. 163).

10 Ramos (2010, p. 114).

11 Mendes (2011, p. 19) exprime que a discussão entre Parlamento e Judiciário sobre os conflitos de direitos fundamentais diz respeito à tensão entre a democracia e o constitucionalismo. Neste sentido: “Controvérsias sobre quem deveria ter a última palavra em conflitos sobre direitos fundamentais, dessa maneira, são percebidas como tensões não apenas entre duas instituições – parlamentos e cortes – mas também entre dois ideais políticos – respectivamente, democracia e constitucionalismo.”

12 Sobre esse tema, as esclarecedoras palavras de Carvalho (2003, p. 83): “E isso porque, como nos revelam tanto a história do constitucionalismo como a história da democracia representativa, essa relação há que ser mesmo necessariamente complexa, paradoxal, pois só assim a imprescindível tensão entre os dois princípios pode se produzir e se tornar permanente, evitando tanto o desgaste do texto constitucional e a desestima à Constituição quanto a ditadura, a substituição da *res publica* pela *res total*. Aprendemos dolorosamente que a democracia só é democrática se for constitucional. A vontade ilimitada da eventual maioria é ditadura, é a negação mesma da própria ideia de democracia.”

da democracia impõe-se como essencial para definição dos limites demarcatórios de uma atuação legítima do Judiciário.¹³

3 ATUAÇÃO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO RUMO AO RESGATE DA DIGNIDADE DA LEGISLAÇÃO: INFLUENCIADORA IMPRESCINDÍVEL NA CONSTRUÇÃO DA ÚLTIMA PALAVRA INSTITUCIONAL

O Supremo propaga a assertiva de que a forma como está desenhada a Constituição conferiu-lhe o monopólio da última palavra institucional, o que leva à conclusão que pode mudá-la por meio da interpretação constitucional que realiza, como pode ser visto em manifestações explicitadas em seus julgados.¹⁴

Portanto, ao longo de sua atuação constitucional e diante do vácuo institucional deixado pelos outros Poderes com relação às suas próprias atribuições, o Supremo tem se tornado importante ator político ao estabelecer importantes destinos políticos do país. Porém, tal constatação não significa que se deva considera-lo como o prolator da última palavra institucional, uma vez que é mais um participante imprescindível na complexa atividade de realizar a interpretação legislativa.

Questionamentos filosóficos vêm sendo realizados acerca das premissas que conferem ao Judiciário, destacadamente às Cortes Constitucionais, um papel de proeminência em detrimento dos demais Poderes. Mostra-se importante refletir a respeito do papel que o Judiciário

13 Brito (1995, p. 39) traz importantes questionamentos a respeito do embate entre democracia e jurisdição constitucional: “A questão, pressupõe, portanto, habitualmente, que o poder legislativo do povo através dos seus representantes eleitos é a dimensão essencial da democracia e que a jurisdição constitucional é uma restrição à democracia na medida em que retira, pelo menos em parte, à lei a sua força. Por que razão deveriam os juízes, que não são legisladores eleitos pelo povo, poder afectar a força duma lei democrática? Não é isso governo dos juízes em vez de governo do povo?”.

14 No MS nº 26.603, o Supremo demonstra seu raciocínio jurídico com relação à possibilidade inclusive de reformular o conteúdo inserto na Constituição Federal, já que, segundo sua concepção, possui o monopólio da última palavra. Segue trecho da ementa: A FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO E O MONOPÓLIO DA ÚLTIMA PALAVRA, PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, EM MATÉRIA DE INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL. - O exercício da jurisdição constitucional, que tem por objetivo preservar a supremacia da Constituição, põe em evidência a dimensão essencialmente política em que se projeta a atividade institucional do Supremo Tribunal Federal, pois, no processo de indagação constitucional, assenta-se a magna prerrogativa de decidir, em última análise, sobre a própria substância do poder. - No poder de interpretar a Lei Fundamental, reside a prerrogativa extraordinária de (re)formulá-la, eis que a interpretação judicial acha-se compreendida entre os processos informais de mutação constitucional, a significar, portanto, que a Constituição está em elaboração permanente nos Tribunais incumbidos de aplicá-la”. Doutrina. Precedentes. - A interpretação constitucional derivada das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal - a quem se atribuiu a função eminente de “guarda da Constituição” (CF, art. 102, “caput”) - assume papel de fundamental importância na organização institucional do Estado brasileiro, a justificar o reconhecimento de que o modelo político-jurídico vigente em nosso País conferiu, à Suprema Corte, a singular prerrogativa de dispor do monopólio da última palavra em tema de exegese das normas inscritas no texto da Lei Fundamental.

deve desempenhar na democracia e da necessidade de resgate do papel do Parlamento, e sobre qual lugar a revisão judicial deve ocupar na democracia.

O jurista Waldron (2003, p. 5) trata da necessidade de resgate da dignidade da legislação e destaca que a má fama das legislações lançam dúvidas quanto as suas credenciais como respeitáveis fontes de direito. Waldron (2003, p. 11-13) traz questionamentos a respeito da corrente postura de juristas no sentido de não atribuir à legislatura parlamentar a denominação de direito por não ser digna para tanto, por ser arbitrária e sem profundidade.

O desacordo sobre a justiça entre os cidadãos é inerente à política. O Direito é fruto da política, por isso acolhe os desacordos existentes. Além disso, o desacordo não é exclusividade do Parlamento, também é encontrado no seio do Judiciário. Se somos muitos e divergimos a respeito da interpretação dos direitos, todos devem participar para solução do desacordo, para viabilizar boas respostas às divergências a respeito da interpretação dos direitos.

Como opção ao objetivo de definição de quem possui a última palavra institucional acerca dos desacordos sobre direitos, interessante proposta é apresentada pelo autor Conrado Mendes, qual seja, a interação dialógica que deve ocorrer entre os Poderes. Nesse sentido, os Poderes, no exercício de suas funções precípua, possuiriam apenas a palavra provisória, devendo restar configurada uma permanente circularidade, por meio de novas rodadas procedimentais.¹⁵ Conclui, rompendo paradigmas, que a última palavra deve ser o resultado de interação dialógica entre os Poderes, cada um desenhando os melhores argumentos possíveis, desafiando-se mutuamente e incrementando, conseqüentemente, a democracia.¹⁶ A resolução dos desacordos entre os direitos deve se dar, portanto, por meio da melhor interpretação, a qual poderá sim ser o resultado de diálogo entre os Poderes e a sociedade.

Nesse contexto, desenha-se a importância institucional da Advocacia-Geral da União como relevante participante do diálogo institucional entre os Poderes, caracterizando-se como personagem imprescindível para que se instaure, no seio de nossa sociedade, um fórum realmente digno de debates acerca da interpretação constitucional.

A Advocacia-Geral da União tem exercido um protagonismo na interpretação da Constituição e da legislação infraconstitucional, resgatando a dignidade de tais legislações, por meio de sua atuação consultiva, de

¹⁵ MENDES (2011).

¹⁶ Ibid.

sua atuação extrajudicial, além da proatividade que vem evoluindo na sua atuação contenciosa. No que é concernente à sua atuação consultiva, tem a atribuição de prestar assessoramento e orientação aos dirigentes do Poder Executivo Federal, com objetivo de dar segurança jurídica aos atos administrativos que serão praticados, realizado a interpretação devida da legislação infraconstitucional e da Constituição, apontando os meios legalmente e constitucionalmente corretos para as consecuições dos fins desejados, propiciando a materialização das políticas públicas com respeito aos ditames constitucionais, viabilizando juridicamente as licitações e os contratos, além da importante atribuição de proposição e análise de medidas legislativas (Leis, Medidas Provisórias, Decretos e Resoluções, entre outros), imprescindíveis ao aprimoramento do Estado Democrático de Direito.

No que diz respeito à sua atuação extrajudicial, foi criada a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF)¹⁷, por meio da qual a Advocacia-Geral da União objetiva resolver administrativamente os litígios entre a União, autarquias e fundações, obstando que o Poder Judiciário seja instado a se manifestar.¹⁸ A CCAF possui proativa função de construir as melhores e mais eficientes soluções para dirimir conflitos, com base na melhor interpretação das Leis e da Constituição, contribuindo de forma significativa para a diminuição de conflitos jurisdicionais ao resolver internamente de forma inteligente diversas problemáticas. Tal proceder contribui sim para o aprimoramento do sistema de freios e contrapesos necessário para o melhor funcionamento do Estado brasileiro, ao obstar que problemas internos da Administração Pública tenham resolução determinada pelo Judiciário, muitas vezes em substituição de sua tomada de decisão político-administrativa.

Com relação à atuação contenciosa, percebe-se uma postura de vanguarda na Advocacia-Geral da União ao se posicionar não apenas como um órgão reativo, mas sim como um órgão com proatividade, com reconhecimento de pedidos formulados nas demandas judiciais, com o fomento à realização de acordos, por meio de esforço jurídico no sentido de realizar a melhor interpretação constitucional e infraconstitucional, o que culmina numa maior concretização dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.

17 Instituída pelo Ato Regimental nº 5, de 27 de setembro de 2007 (alterado pelo Ato Regimental nº 2, de 9 de abril de 2009. Sua estrutura está definida pelo Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010 (redação alterada pelo Decreto nº 7.526, de 15 de julho de 2011.

18 O Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010, dispõe sobre a competência, a estrutura e o funcionamento da Consultoria-Geral da União e o seu art. 18 prescreve a competência da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal.

Tanto é avançada a postura da Advocacia-Geral da União no que é concernente à realização de acordos, reduzindo a litigiosidade, que o próprio Judiciário brasileiro reconheceu tal feito ao conceder o Prêmio Innovare em 2015, em virtude da atuação das Centrais de Negociação, do Departamento de Estudos Jurídicos e Contencioso Eleitoral da Procuradoria-Geral da União. As Centrais de negociação objetivam desafogar o Judiciário e a própria Advocacia pública, reduzindo o volume de processos em tramitação, economizando recursos para os cofres públicos e propiciando que o Judiciário preste seu ofício jurisdicional de forma mais célere.¹⁹

Outro prêmio recebido pela Advocacia-Geral da União, que demonstra o reconhecimento público dessa atuação moderna com ruptura de paradigmas, foi o concedido pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), no 19º concurso Inovação na Gestão Pública Federal, premiando o Programa de Redução de Litígios e de Aperfeiçoamento da Defesa Judicial da União,²⁰ cuja iniciativa consiste na desistência e abstenção de interposição de recursos de decisões judiciais nas quais já houve a legitimação do direito pretendido pelos autores.²¹

Outra atuação recentíssima da Advocacia-Geral da União, que obteve destaque e reconhecimento nacional, foi a realização de acordo coletivo, mediado pela Advocacia-Geral da União e assinado pelo Banco Central do Brasil, Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, Frente Brasileira pelos Poupadores e Federação Brasileira de Bancos, para correção das aplicações na poupança durante a vigência dos planos econômicos de 1980 e 1990, o qual foi homologado, em março de 2018, pelo plenário do Supremo, por unanimidade.²²

Percebe-se, portanto, a promoção pela Advocacia-Geral de União de um diálogo institucional com vistas a concretizar direitos de milhares de cidadãos, prevenindo mais conflitos e reduzindo de forma contundente a litigiosidade, o que desconfigura, por completo, uma velha impressão de que a Advocacia-Geral da União caracteriza-se somente como um grande escritório jurídico que unicamente se defende de demandas judiciais

19 Destaque-se que, somente em 2014, tal projeto economizou cerca de R\$ 126 milhões ao erário. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/noticia/iniciativa-da-agu-para-reduzir-litigiosidade-vence-premio-innovare>>. Acesso em: 15 maio 2018.

20 A desistência e a abstenção de recursos são regulamentadas pelas Portarias nº 260/2012 da AGU, específica para STJ, e nº 227/2014 da AGU, para os Tribunais Regionais.

21 Mais de 108 mil recursos deixaram de ser interpostos no período compreendido entre 2013 e 2015, e, somente no STJ, tal proceder correspondeu a uma economia de quase R\$ 25 milhões aos cofres públicos. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/322977>. Acesso em: 15 maio 2018.

22 Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/648819>. Acesso em: 15 maio 2018.

propostas, interpondo infinitos recursos, sem uma postura conciliatória e de reconhecimento de direitos, quando é devida a sua concreção.

Resta claro, portanto, um perfil que vem se aprimorando da Advocacia-Geral da União no sentido de participante ativo nas resoluções de diversos conflitos institucionais e na correta interpretação constitucional, ao atuar de forma a acomodar extremos, ponderando os diversos interesses em jogo, desenhando, enfim, novos caminhos para soluções de conflitos, não instigando tão somente a judicialização das questões controvertidas. Nesse sentido, percebe-se sua importante função no equilíbrio que deve ser buscado nas relações entre os Poderes, auxiliando no exercício de balanceamento de freios e contrapesos nos conflitos interinstitucionais existentes.

Nesta ordem de ideias, a Advocacia-Geral da União com sua postura proativa na seara extrajudicial, por meio da Câmara de Conciliação e Arbitragem, e na seara contenciosa, com sua atuação de vanguarda na realização de acordos, com reconhecimento de direitos e com desistência de recursos, e com sua atuação alinhadora da constitucionalidade e legalidade da definição das políticas públicas e na elaboração de leis, possui sim um espectro político que dialoga com todos os Poderes, auxiliando na resolução de conflitos e obstando que muitos venham a ocorrer, o que, ao final, caracteriza-a como personagem imprescindível para um eficiente funcionamento do sistema de freios e contrapesos.

4 CONCLUSÃO

Primeiramente, houve a análise do agigantamento do Judiciário em toda a América latina, o que estimula de forma intensa que o Poder menos democrático pretenda usufruir o monopólio da última palavra institucional. Tal hiperconstitucionalização, concretizada por meio da inserção de extenso corpo de direitos na Constituição, e o reforço constitucional e infraconstitucional atribuído à nossa Corte Constitucional desenharam o fenômeno da Supremocracia (VIEIRA, 2008), o qual leva a uma atuação tendente ao ativismo judicial, que desafia sobremaneira o princípio da separação de Poderes e a necessidade irrevogável de equilíbrio no sistema de freios e contrapesos diante dos conflitos entre Poderes, problematizando a dita neutralidade política que seria característica ínsita do Judiciário.

Porém, como dito, o crescente ativismo judicial não pode desconsiderar o arranjo institucional desenhado pela Constituição e não se pode permitir que a exacerbação do protagonismo do Judiciário

ponha em risco a necessária tensão dinâmica que deve existir entre constitucionalismo e democracia.²³ Não se pode deixar de entender que há uma relação imbrincada entre direito e política, destacadamente na seara da jurisdição constitucional. O Supremo tem atuado como importante ator político ao estabelecer importantes rumos políticos do país, porém, tal conclusão não culmina na assertiva inexorável de que configura o prolator da última palavra institucional, caracterizando-se mais um participante imprescindível na atividade de realizar a interpretação legislativa.

Nesse contexto, a Advocacia-Geral da União tem se firmado como imprescindível protagonista na função de intérprete da Constituição, ao exercer papel proativo e não apenas reativo no cumprimento de sua atribuição institucional, contribuindo para o necessário resgate da dignidade da legislação,²⁴ demonstrando que o Parlamento também configura fórum digno para decidir as questões mais graves a respeito dos direitos.

A Advocacia-Geral da União tem participado ativamente da necessária interação dialógica que deve acontecer entre os Poderes, como bem proposto pelo autor Mendes (2011), em substituição ao objetivo de definição absoluta de quem é o prolator da última palavra institucional, participando de forma proativa na resolução de acordos com apresentação dos mais variados argumentos interpretativos, estimulando e sendo integrante desse diálogo entre os Poderes e a sociedade.

Nessa senda, verificada está a importância institucional da Advocacia-Geral da União como imprescindível participante do diálogo institucional entre os Poderes, o que promove melhor equilíbrio no sistema de freios e contrapesos, contribuindo com o desenho da melhor interpretação infraconstitucional e constitucional e com o resgate da dignidade da legislação, por meio de sua atuação consultiva, de sua atuação extrajudicial, além da proatividade que vem ocorrendo na sua atuação contenciosa, não configurando mais a Advocacia pública reativa que apenas apresenta recursos incessantes, mas sim uma Advocacia pública proativa, empenhada em promover a concretização dos direitos fundamentais e das políticas públicas, com base na construção dialógica da melhor interpretação infraconstitucional e constitucional.

²³ Mendes (2011).

²⁴ Waldron (2003).

REFERÊNCIAS

BENVINDO, Juliano Zaiden. Ativismo Judicial no Supremo Tribunal Federal: Um Debate sobre os Limites da Racionalidade. In: GUERRA, Luiz. (Org.). *Temas Contemporâneos do Direito: Homenagem ao Bicentenário do Supremo Tribunal Federal*. v. 1. Brasília: Guerra, 2011. p. 560-582.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição e Política: Uma Relação Difícil. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 61. São Paulo: 2004.

BRITO, José de Souza e. Jurisdição constitucional e princípio democrático. *Legitimidade e legitimação da justiça constitucional: Colóquio no 10º aniversário do tribunal constitucional*. Coimbra: Coimbra, 1995.

CARVALHO NETTO, Menelick de. Racionalização do Ordenamento Jurídico e Democracia. Racionalização do ordenamento jurídico e democracia. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 88. Universidade Federal de Minas Gerais. Programa de Pós-graduação da Faculdade de Direito. Belo Horizonte, dez. 2003, p. 81-202.

HIRSCHL, Ran. *The Political Origins of Judicial Empowerment through Constitutionalization: Lessons from Four Constitutional Revolutions*. Estados Unidos: Heinonline: 2000.

MAUS, Ingeborg. Judiciário como Superego da Sociedade: O papel da atividade jurisprudencial na “Sociedade Órfã”. Tradução de Martonio Lima e Paulo Albuquerque. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 58, p. 183-202, 2000.

MENDES, Conrado Hübner. *Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação*. São Paulo: Saraiva, 2011.

MONTESQUIEU. *O Espírito das Leis*. As formas de governo. A divisão de poderes. Introdução, tradução e notas de Pedro Vieira Mota. São Paulo: Saraiva, 1992.

PAIXÃO, Leonardo André. *A função política do Supremo Tribunal Federal*. Tese (Doutorado em Direito). USP. São Paulo, 2007. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-01092007-150125/pt-br.php>>. Acesso em: 05 abr. 2015.

RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo Judicial: Parâmetros Dogmáticos*. São Paulo, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma Revolução Democrática da Justiça*. São Paulo: Cortez, 2007.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. *Revista DireitoGV* n. 08, p. 441-464, jul./dez. 2008. São Paulo, 2008.

WALDRON, Jeremy. *A Dignidade da Legislação*. Tradução de Luiz Carlos Borges; revisão da tradução Marina Appenzeller. São Paulo: Martins Fontes, 2003.