

---

# A MODERNIZAÇÃO DA ADVOCACIA PÚBLICA E SEU PAPEL DE CONCRETIZADORA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

---

## *THE MODERNIZATION OF PUBLIC ADVOCACY AND ITS ROLE IN IMPLEMENTING FUNDAMENTAL RIGHTS*

*Amanda Alcântara*<sup>1</sup>

*Bárbara Bastos*<sup>2</sup>

**SUMÁRIO:** Introdução. 1. Advocacia Pública: função essencial à Justiça concretizadora de direitos. 2. A Advocacia-Geral da União e a redução da litigiosidade: uma nova perspectiva. 3. A Advocacia-Geral da União como protagonista da inovação tecnológica. Conclusão. Referências.

---

1 Pós-Graduada em Direitos Humanos e Movimentos Sociais em andamento (Faculdade Focus). Pós-Graduada em Direito Tributário (Faculdade Legale). Pós-Graduada em Direito Público (Faculdade Legale). Pós-Graduada em Novo Direito do Trabalho Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Graduada em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP). Procuradora Federal.

2 Pós-Graduada em Direito Constitucional (Uniderp). Graduada em Direito (UFPA). Procuradora Federal.

**RESUMO:** Em face das mudanças sociais e estruturais sofridas na recente história do Brasil, as instituições de Justiça têm enfrentado a necessidade de se reinventar, a fim de garantir os direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal de 1988, bem como tornar sua atuação mais célere e eficaz. O artigo em questão faz um recorte da Advocacia Pública brasileira, com enfoque na Advocacia-Geral da União, caracterizando suas funções básicas e as mudanças que vêm sendo implementadas nas rotinas diárias, bem como na atuação institucional, objetivando acompanhar as necessidades sociais, por meio de quebra de paradigmas já não mais suficientes.

**PALAVRAS-CHAVE:** Advocacia pública. Função essencial à Justiça. Eficácia. Inovação. Mudança de paradigma. Retorno social.

**ABSTRACT:** In view of the social and structural changes suffered in the recent history of Brazil, justice institutions have faced the need to reinvent themselves, in order to guarantee the fundamental rights guaranteed by the Federal Constitution of 1988, as well as to make their actions faster and more effective. The article in question provides an overview of Brazilian Public Advocacy, focusing on the Attorney General's Office, characterizing its basic functions and the changes that have been implemented in daily routines, as well as in institutional performance, aiming to monitor social needs, through breaking paradigms is no longer enough.

**KEYWORDS:** Public advocacy. Essential function of Justice. Effectiveness. Innovation. Paradigm shift. Social return.

## INTRODUÇÃO

Com a rápida evolução tecnológica dos últimos anos, intensa migração de pessoas e aumento populacional da sociedade brasileira, as instituições públicas foram compelidas a adotar medidas de modernização, com o fim de atender às novas necessidades sociais.

Foi nesse sentido que, no âmbito da tutela jurisdicional, foram desenvolvidos e implementados instrumentos processuais que permitissem a análise de maior quantitativo de demandas em menor espaço de tempo (como o microsistema de demandas repetitivas do CPC/2015), além da ampliação dos auxílios assistenciais (a exemplo do auxílio emergencial do COVID-19).

Seguindo o movimento moderno, a Advocacia Pública tem procurado tornar sua atuação cada vez mais célere e eficaz, inclusive adotando comportamento preventivo ao litígio.

A Advocacia-Geral da União (AGU), maior escritório de advocacia do Brasil, tem sido pioneira nesse movimento de modernização, seja lançando mão de inteligência artificial, para agilizar e tornar mais efetiva a triagem de processos, desenvolvimento de sistema de gerenciamento de processos, seja por meio de mudança da política de atuação de seus advogados públicos federais, estimulando uma atuação eficaz e eficiente, de forma a suprimir a prática predatória de manifestação meramente protelatória. No mais, a AGU vem também desenvolvendo trabalhos sociais de forma associada à Defensoria Pública e ao Poder Judiciário, explorando a seara extrajudicial das demandas, garantindo a solução de litígios de forma menos custosa para a União e mais célere ao jurisdicionado.

Será abordada neste trabalho a evolução histórica do papel e atuação da Advocacia Pública, com enfoque nas inovações desenvolvidas pela AGU.

### **1. ADVOCACIA PÚBLICA: FUNÇÃO ESSENCIAL À JUSTIÇA CONCRETIZADORA DE DIREITOS**

Ao longo da história do Brasil, foi prevista, sob diferentes nomes, a figura de uma instituição cuja finalidade compreendia a proteção do ente público.

Foi na Constituição de 1934 que a Advocacia Pública da União foi instituída, apesar de sua roupagem em muito estar misturada com o conceito e competências atribuídas ao Ministério Público.

Esse modelo se perpetuou até muito recentemente, tendo a Constituição Federal de 1988 inovado em seu texto quando previu, em capítulo próprio, as Funções Essenciais à Justiça, onde elencou competências ao Ministério Público Federal e à AGU de forma separada, assim é possível dizer que “a

Carta Magna lhe reservou uma missão especial, inconfundível com qualquer outra missão cometida aos órgãos dos tradicionais Poderes de Estado, na qual jamais fora aventada em Constituições passadas” (Granzoto, 2007, p. 6).

Assim, ao Ministério Público Federal compete exclusivamente a titularidade da ação penal pública, bem como a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da CF/88); enquanto à AGU compete a representação da 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 (art. 132 da CF/88).

Do ponto de vista histórico, a Advocacia Pública teve a imagem de sua atividade vinculada ao atendimento de interesses de governos e pouco inovadora, limitando-se a atuação enquanto na posição de demandado e no manejo de medidas judiciais meramente protelatórias, com o fundamento engessado da indisponibilidade do interesse público.

Ocorre que, em razão da necessidade de modernização da Administração Pública, como se viu com a concreta incorporação e aplicação dos princípios da eficiência por meio da Emenda Constitucional 19/98, da indisponibilidade do interesse público (interpretado de forma funcional) e do devido processo legal, tem-se observado um movimento de reestruturação da Advocacia Pública, objetivando tornar sua atuação mais eficiente, menos custosa e voltada para a proteção da coisa pública com um enfoque no binômio indisponibilidade do interesse público – implementação de direitos fundamentais.

No mais, enquanto função essencial à Justiça, o papel da advocacia se encaixa como provocadora do Poder Judiciário, para que saia de sua inércia e se manifeste sobre determinada situação, com a efetiva aplicação da norma.

Ao Poder Judiciário foi incumbida a função de solução das demandas sociais, sejam elas privadas ou públicas, por meio da efetiva declaração do direito, interpretando as normas jurídicas e aplicando-as aos casos concretos que lhe sejam apresentados.

No entanto, àquele Poder foi imposto o princípio da inércia, de forma que ao julgador é vedado dar início ao processo, à apreciação de qualquer demanda, sem ser efetivamente provocado pelos legitimados. Nesse aspecto, é necessário rememorar que o ordenamento brasileiro admite inúmeros direitos como disponíveis, de forma que o seu não exercício ou arguição judicial em determinado lapso temporal podem ser perdidos (por meio da decadência) ou ter a sua pretensão inviabilizada (prescrição). Nesse sentido (Granzoto, 2007, p. 5):

Mas, cabe ressaltar que não obstante essa nova leitura de atuação estatal, mormente dirigida ao Poder Executivo como prestador social e ao judiciário

como garantidor da ordem jurídica, este último continua preservando uma característica peculiar, a inércia. Daí, o surgimento de órgãos que tenham capacidade postulatória no sentido de provocar o judiciário, quando suas atuações preventivas não forem suficientes para atingir seus fins, no caso o interesse público. São os chamados órgãos essenciais à Justiça, que pela natureza de suas funções fiscalizadoras, são autônomos.

É de se ressaltar também que ao Poder Judiciário é imposta imparcialidade, devendo o magistrado apreciar o caso e aplicar o direito da forma mais justa e próxima às normas editadas pelo Poder Legislativo, sem a pretensão de beneficiar a parte A ou B.

A aplicação nua do direito, no entanto, não significa a sua aplicação mais justa, razão pela qual existe a figura da advocacia, que tem por finalidade representar o melhor interesse do seu cliente, podendo lançar mão de inúmeros instrumentos processuais, com o fim de convencer o juízo da tese defendida.

Seguindo essa linha, é inevitável concluir que a Advocacia Pública tem como finalidade precípua a defesa do seu cliente, o ente público, seja a União, estados ou municípios.

Vejamos a seguinte reflexão (Di Pietro, 2016):

Se o advogado que atua como profissional liberal, sem vínculo de emprego, presta serviço público, o advogado público presta serviço público duplamente: como advogado sujeito ao Estatuto da OAB, ele presta serviço público, entendido no sentido constitucional de função essencial à Justiça; como advogado público, que presta serviço ao Estado, com vínculo empregatício, ele tem um *munus* a mais, pois, além de exercer a advocacia que já é, por si, função essencial à Justiça, desempenha a sua atribuição constitucional — *a representação judicial da União, dos Estados ou dos Municípios, conforme o caso, bem como a consultoria jurídica e o assessoramento do Poder Executivo*; essas atribuições também são incluídas entre as funções essenciais à Justiça, mas aí no sentido próprio e técnico da expressão serviço público, entendido como atividade que o Estado assume como sua, para atender a necessidades públicas sob regime jurídico público.

No entanto, a concepção de que essa defesa será avessa aos interesses da população não mais deve ser sustentada.

Apesar de integrante do Poder Executivo o qual defende, a Advocacia Pública tem como principal objetivo a proteção do erário público, o que engloba a indisponibilidade dos bens públicos (*lato sensu*), bem como do interesse público.

Seguindo esse raciocínio, a defesa judicial dos entes públicos evita que estes sofram condenações indevidas, garantindo a proteção das finanças

públicas. Tal proteção, por sua vez, é essencial quando se considera que o orçamento público tem sua fonte nos cofres públicos, e será dividido para todos aqueles que integram a República Federativa do Brasil.

Somado a isso, os valores arrecadados pelos entes, sejam na execução de multas ambientais, cobranças de tributos, ou até mesmo exploração dos seus bens, são a principal fonte de renda a compor o orçamento público que, novamente, será dividido entre todos os Poderes e órgãos que integram a máquina pública brasileira.

Essa atuação é essencial para a garantia dos orçamentos dos demais órgãos e entidades da República, como também de valores que serão destinados às mais diversas políticas públicas, como projetos sociais, obras de melhoria da rede viária, calçadas, manutenção e construção de escolas, merenda infantil, compra de medicamentos e muito mais.

Assim reflete Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2016, grifo nosso):

Se a Administração não é titular dos interesses que administra, ela não pode deles dispor. Daí a distinção entre interesses públicos primários e secundários, feita por Renato Alessi: *“Estes interesses públicos, coletivos, cuja satisfação está a cargo da Administração, não são simplesmente o interesse da Administração entendida como ‘aparato organizativo’, mas o que se chamou de interesse coletivo primário, formado pelo conjunto de interesses individuais preponderantes em uma determinada organização da coletividade, enquanto o interesse do aparelhamento (se é que se pode conceber um interesse do aparelhamento unitariamente considerado) seria simplesmente um dos interesses secundários que se fazem sentir na coletividade, e que podem ser realizados somente em caso de coincidência com o interesse coletivo primário e dentro dos limites de dita coincidência. A peculiaridade da posição da Administração Pública reside precisamente nisto, em que sua função consiste na realização do interesse coletivo público, primário.”*

**Em consequência, havendo conflito, o interesse público primário deve prevalecer sobre o interesse público secundário, que diz respeito ao aparelhamento administrativo do Estado. Por isso mesmo, é possível afirmar, sem medo de errar, que a advocacia pública, no exercício de suas atribuições constitucionais, não atua em defesa do aparelhamento estatal ou dos órgãos governamentais, mas em defesa do Estado, pois este é que titulariza o interesse público primário. [...]**

Aliás, a advocacia pública desempenha algumas funções muito semelhantes às do Ministério Público, na medida em que dispõe de legitimidade para representar a União na propositura de ações civis públicas (artigo 5º da Lei 7.347/85, fundamentado no artigo 129, parágrafo único, da Constituição); também tem legitimidade para a propositura da ação de improbidade administrativa (artigo 17 da Lei 8.429/92), e para responsabilização judicial das pessoas jurídicas que praticam atos danosos contra a Administração Pública (artigo 19 da Lei 12.846/13).

Portanto, observa-se que, quando adotado um prisma mais abrangente para interpretar o interesse defendido pela Advocacia Pública, resta claro que esta atua diretamente na proteção da coletividade e dos direitos fundamentais, seja mediante sua implantação direta, seja por meio da arrecadação de valores ou defesa judicial a fim de evitar condenações indevidas.

É imperioso concluir, dessa forma, que tem ocorrido verdadeira mudança da imagem dessa função essencial à Justiça, saindo da antiga concepção de mera resistência aos interesses daqueles que litigam contra os entes públicos, passando a ser vista como verdadeira engenheira e arquiteta da sociedade brasileira e dos direitos fundamentais.

## **2. A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO E A REDUÇÃO DA LITIGIOSIDADE: UMA NOVA PERSPECTIVA**

A mudança de atuação da Advocacia Pública alcançou efetivamente a AGU, a qual tem caminhado em direção à desjudicialização<sup>3</sup> e, por conseguinte, à consolidação de seu papel como garantidora de direitos fundamentais.

Nesse cenário, as transformações internas do órgão foram – e continuam sendo – pautadas nas ideias de uniformidade de atuação e procedimentos, redução da litigiosidade e fomento à consensualidade, redução de gastos e estímulo à eficiência.

Em relação à uniformidade, a Lei Complementar n. 73/1993 já prevê, desde o seu texto original, os institutos do parecer e da súmula vinculante. Com o passar dos anos, a crescente complexidade das formas de atuação e a necessidade de conferir-lhes maior segurança jurídica têm impulsionado ainda mais a formulação de orientações jurídicas abrangentes.

Desse modo, em um contexto de gestão estratégica da litigiosidade, os órgãos de direção da AGU têm empreendido esforços para editar as mais diversas espécies de orientações jurídicas que, embora nem sempre vinculantes, promovem a uniformidade de atuação dos seus membros e desestimulam a protração de processos e a multiplicação de recursos desnecessários.

Essa nova forma de trabalhar muda a ótica sobre a abstenção de defesas e recursos, que, antes vista como uma derrota, passa a ser enxergada como um ganho: na redução de gastos com condenações, na otimização de recursos, na efetivação de direitos e na entrega de resultados à sociedade.

Abandona-se, por exemplo, a antiga ideia de que advogados públicos não podiam realizar acordos, que muito estava baseada em conceitos

---

3 Para Hill (2021), “a desjudicialização consiste no fenômeno segundo o qual litígios ou atos da vida civil que tradicionalmente dependeriam necessariamente da intervenção judicial para a sua solução passam a poder ser realizados perante agentes externos ao Poder Judiciário”.

ultrapassados de supremacia e indisponibilidade do interesse público. Estes, entretanto, vêm sendo desconstruídos a partir da “relativização da dicotomia público x privado” (Oliveira, 2017).

Nesse sentido, destaca Rafael Oliveira (2017, grifo nosso), em suas lições sobre a evolução do conceito de interesse público:

O conceito de interesse público não necessariamente se opõe ao de interesse privado. A aproximação entre Estado e sociedade demonstra bem isso, notadamente quando se verifica que **a atuação do Poder Público deve pautar-se pela defesa e promoção dos direitos fundamentais e, obviamente, pelo respeito à dignidade humana**. A promoção estatal dos direitos fundamentais representa a satisfação das finalidades públicas estabelecidas pela própria Constituição.

Diante disso, o estímulo à consensualidade surge como um instrumento de democratização da Administração Pública, que permite aos agentes públicos ponderar os interesses envolvidos e identificar os problemas e as diferentes consequências possíveis da futura decisão (Oliveira, 2017).

E, nesse contexto de redução da litigância, é inegável a importância do advogado público, como bem apontam Barroso e Mello (2024):

O Poder Público, de modo geral, e a advocacia pública, em particular, têm um papel significativo a desempenhar na redução da litigância. [...] não há dúvida de que os advogados públicos são atores centrais para a redução da litigância. Podem contribuir para uma melhor compreensão das suas causas, para a ampliação da consensualidade na administração pública e para o desenvolvimento de estratégias interorganizacionais de redução de litígios. A participação das representações judiciais dos diversos entes federativos no estudo das causas da judicialização é um passo fundamental para promover uma mudança cultural no uso de dados e para a elaboração de uma política pública eficaz de desjudicialização.

Conforme já abordado anteriormente neste artigo, a visão social da Advocacia Pública era predominantemente de se tratar de instituição com baixo retorno social, cuja atividade comportava, em grande maioria, a mera resistência judicial aos pleitos que lhes eram formulados, fosse pela sociedade ou pelo Ministério Público.

Entretanto, atualmente, no âmbito da AGU, a redução da litigiosidade é uma realidade e, conforme dados publicados na Revista Farol, de 2020 a 2023, deixou-se de recorrer em 2,7 milhões de processos judiciais. Além



disso, em 2023, a Taxa de Redução de Litígios<sup>4</sup> alcançou 14,9%, seu melhor patamar desde sua primeira divulgação (Amorim, 2024).

Nesse cenário, cita-se o Projeto de Análise Estratégica do Litígio e Atuação Contenciosa Integrada (Pró-Estratégia), de iniciativa da Procuradoria-Geral Federal (PGF) e realizado em parceria com o Superior Tribunal de Justiça (STJ), que busca a desjudicialização por meio das seguintes linhas de atuação (Brasil, 2023):

[...] o mapeamento periódico de temas relevantes e repetitivos, a análise estratégica da litigiosidade e da eficiência processual, o realinhamento e a padronização da atuação por meio de teses, modelos, pareceres referenciais, notas de abstenção e orientações de caráter nacional, bem como a atuação para formação de jurisprudência de mérito e precedentes qualificados.

Outro exemplo de sucesso é o selo AGU Recupera, usado em demandas de cunho ambiental e que tem como principal finalidade identificar um grupo de atuação estratégica, composto por Procuradores Federais e Advogados da União.

Conforme matéria publicada no portal da AGU (Brasil, 2024):

Caberá à equipe, entre outras atribuições: 1) ajuizar e monitorar (em regime de plantão, se necessário) a tramitação de ações, elaborar peças processuais, responder citações e intimações, realizar despachos, participar de audiências, realizar sustentações orais e acompanhar sessões de julgamento de ações relevantes em matéria ambiental e de patrimônio cultural; 2) propor medidas e estratégias para aprimorar a atuação judicial em matéria ambiental; 3) articular as atividades de consultoria jurídica entre União, Ibama, ICMBio e Iphan, especialmente no que diz respeito ao fornecimento de informações que subsidiem a atuação judicial em causas envolvendo as entidades; 4) aprimorar a articulação institucional da AGU com os órgãos e entidades da administração pública que formulem e executem políticas ambientais e de patrimônio cultural; 5) propor à Escola da AGU iniciativas de capacitação em matéria ambiental.

O principal diferenciador daquela equipe estratégica é a atividade direcionada para casos em que a atuação judicial tem grandes chances de ser eficaz, permitindo a aplicação concreta de princípios essenciais ao sistema jurídico brasileiro, como a razoável duração do processo e a efetividade da medida judicial postulada. Essa atuação em casos específicos, tais como

---

4 Trata-se de indicador criado em 2018 para aferir o percentual de ações de redução de litigiosidade em relação aos processos na AGU, o qual indica a taxa de processos em que foram apresentadas ações para a redução da litigiosidade, em acordos ou ações para a abstenção do recurso (Amorim, 2024).

efetiva possibilidade de execução de multa, retomada de área com utilização indevida, entre outros, tem garantido mais receptividade das demandas no âmbito do Poder Judiciário.

Ainda é comum observar no sistema jurídico brasileiro o manejo de numerosas ações que visam ao cumprimento abstrato de normas, sem a sua concretude no dia a dia. Foi pensando em reverter esse quadro que o AGU Recupera foi desenvolvido e tem contato com inúmeros casos de sucesso.

Ainda, merece destaque que a atuação daquele grupo de trabalho é muito mais abrangente do que meramente em demandas perante o Judiciário, incorporando também melhorias de atos normativos, com redação mais específica ou preenchimento de lacunas que impediavam a devida aplicação, bem como atuação conjunta com órgãos de arrecadação e tributação de atividades clandestinas na seara ambiental.

Sobre o projeto, bem esclarece trecho extraído de artigo publicado pela Dra. Mariana Cirne (2023), Procuradora-Chefe da Procuradoria Nacional de Defesa do Clima e do Meio Ambiente (PRONACLIMA):

Criamos o AGU-Recupera, grupo de advogados especializados com metas anuais de propositura de ações de reparação do dano ambiental, além da atuação prioritária judicial em defesa do poder de polícia ambiental. Em maio, o grupo propôs 34 ações civis públicas para cobrar R\$ 479 milhões de desmatadores da Amazônia e do Cerrado. Como resultado dessas ações, após cinco meses, conseguimos bloquear R\$ 95,6 milhões de acusados por desmatamento.

Em setembro, ampliamos nossa atuação em defesa do Cerrado, com novas ações. Em resposta, obtivemos o bloqueio de R\$ 15,5 milhões de bens e valores de desmatadores do Cerrado. Em novembro, propusemos mais 20 ações para cobrar R\$ 432 milhões. Seguimos trabalhando para que o ilícito ambiental não valha a pena. Os processos movidos pelo AGU-Recupera somam um acervo de quase R\$ 4 bilhões em ações públicas de reparação propostas. Pretendemos, em 2024, transformar esse litígio em acordos. Demandas judiciais de reparação transformadas em árvores. Temos uma meta de reflorestamento, da NDC (contribuição nacional no Acordo de Paris), a ser cumprida.

Demos, ainda, segurança jurídica às multas ambientais. Entendimento jurídico aprovado pelo advogado-geral na União, Jorge Messias, garantiu a validade de 183 mil processos sancionadores que representam R\$ 29,1 bilhões. A discussão envolvia 84% das autuações aplicadas pelo Ibama de 2008 a 2019. Levamos o tema ao Judiciário e, recentemente, a Segunda Turma do STJ acolheu nossa posição jurídica. As multas ambientais foram mantidas. Não se trata, apenas, de litígio por valores. As multas

materializam o trabalho sério, o esforço dos fiscais ambientais que se arriscam todos os dias em defesa do meio ambiente.

Criamos, ainda, o Grupo Especial de Defesa dos Povos Indígenas para elaborar e uniformizar estratégias judiciais e de assessoramento. Ajudamos na retomada das demarcações de seis terras indígenas. Atuamos em articulações complexas, e nos inúmeros questionamentos judiciais, das desintrações das Terras indígenas Yanomami, Rio Guamá e Apterewa. Fomos ao território. Vivenciamos as dificuldades. Propusemos caminhos. Somos uma advocacia pública que constrói, junto com o gestor público, respostas juridicamente mais seguras.

Retomamos a participação em espaços federativos e normativos, como o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). Encontramos soluções para problemas comuns ambientais. Mediamos conflitos. Acreditamos que menos litígios e mais consensos são possíveis. Um exemplo foi o acordo com o estado de Pernambuco para gestão compartilhada de Fernando de Noronha e o acordo com o Ceará, para gestão do Parque Nacional de Jericoacoara. Os entes federativos brasileiros compartilham o dever de preservação ambiental. Nós, da AGU, oferecemos um espaço hábil para facilitar tais entendimentos em um federalismo cooperativo ambiental. Esperamos seguir construindo novos caminhos e acordos.

Mudamos nossa postura ambiental perante o Poder Judiciário. Defendemos a saída de um estado de coisas Inconstitucionais ambientais no Supremo Tribunal Federal, sem deixar de reconhecer a importância da sociedade civil e das decisões judiciais do chamado Pacote Verde. Batalhamos, na realidade, para cumpri-las. Celebramos acordo na ação movida por jovens ambientalistas contra a pedalada climática do governo anterior. Saímos da condição de réus para a de autores nos litígios climáticos, ao propor ação de R\$ 292 milhões contra as emissões de um dos principais desmatadores da Amazônia. Retomamos o diálogo necessário com Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Participamos da Justiça Itinerante na Amazônia e da construção do protocolo para julgamento de ações de danos ambientais. Por meio dessas articulações, queremos mais efetividade judicial e menos litígios.

É importante ressaltar que a mudança de paradigma da AGU não está limitada à atuação judicial. Diversas medidas extrajudiciais também têm sido adotadas, como é o caso da solução extrajudicial de demandas em que o ente público é de fato devedor.

Nesse sentido, a AGU tem marcado presença em caravanas de cidadania, como o PopRuãJud, no intuito de agilizar e resolver principalmente pleitos referentes à seguridade social.

Em movimentos dessa espécie, ocorre a centralização em um único espaço físico dos mais variados serviços, tais como médicos, de emissão de documentação, de assessoria jurídica pela Defensoria Pública e de conciliação judicial. Desta forma, é possível que, em demandas de seguridade social, o pleiteante, em um único dia, realize diversos atendimentos – como a perícia médica, por exemplo – e já tenha seu benefício deferido, por meio de conciliação.

Conforme notícia veiculada no portal da AGU (Brasil, 2024), na ação social de maio de 2024, ocorrida na cidade de São Paulo, estima-se que a Procuradoria-Regional da União da 3ª Região (PRU3) tenha realizado cerca de 12 consultas processuais que resultaram no encaminhamento dos cidadãos para outros órgãos. A PRU3 analisou 26 ações, nas quais 16 tiveram o laudo pericial favorável. Houve propostas de acordo, que foram aceitas e, em seguida, homologadas, com a conseguinte implantação dos benefícios de modo ágil.

Somado àquela ação, em 2023, a AGU realizou mutirão previdenciário na cidade de Cavalcante (GO), para atendimento especializado da comunidade quilombola Kalunga, e também mutirão de execução de atividades multidisciplinares na comunidade indígena Aquidauana, no estado do Mato Grosso do Sul, com a realização de 195 atendimentos pela FUNAI, 252 audiências judiciais e 170 acordos judiciais com o reconhecimento concreto da política pública, conforme Relatório de Gestão da PGF 2023, noticiado na intranet (Brasil, 2023). A AGU estimou que ocorreram 3.500 atendimentos na oportunidade.

Como se pode observar, é inegável que todas essas ações são salutares tanto para o assistido, que consegue, em um dia, já realizar inúmeros atendimentos, como para o cliente público que atinge efetivamente o interesse público, garantindo a implementação de direitos fundamentais de forma célere e menos custosa.

### **3. A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO COMO PROTAGONISTA DA INOVAÇÃO TECNOLÓGICA**

A AGU também tem assumido papel de protagonismo na modernização da advocacia pública brasileira em razão do intenso investimento em soluções de tecnologia, entre as quais se destaca a inteligência artificial.

Chama-se de artificial a inteligência praticada por equipamentos ou softwares que se assemelham à humana, com as seguintes características (Teixeira, 2023, p. 443):

Um agente inteligente, assim entendido como uma entidade integrada que envolve um sistema de computador e seus usuários, dispõe de:

a) autonomia, visto que o agente opera sem a intervenção direta do usuário ou de outros agentes; b) habilidade social, uma vez que o agente interage com outros agentes por meio de algum tipo de linguagem de comunicação; c) reatividade, dado que o agente percebe o ambiente ao seu redor e responde oportunamente às mudanças que acontecem; e d) proatividade, haja vista que o agente não só age em resposta ao ambiente como também toma iniciativas a partir de um objetivo.

No serviço público, o aprimoramento dessas tecnologias tem o objetivo de facilitar a aplicação do direito, diante de sua complexidade técnica e administrativa, possibilitando que o Estado atue com mais efetividade sobre as demandas sociais e econômicas (Furiati, 2018).

Para Furiati (2018):

[...] em contexto de complexidade crescente no sistema jurídico e de expansão e desenvolvimento de novas tecnologias, cria-se terreno propício para o debate sobre aplicação de TI, por órgãos do setor público, na aplicação do direito, visto que a inovação tecnológica não é mais percebida exclusivamente como questão do setor privado, mas também imprescindível na formulação e execução de políticas e serviços públicos.

Nesse cenário, em 2013, a AGU inovou ao criar o Sistema de Inteligência Jurídica (Sapiens), um “gerenciador eletrônico de documentos (GED), híbrido, que possui avançados recursos de apoio à produção de conteúdo jurídico e de controle de fluxos administrativo” (Rio de Janeiro, 2024).

Uma das principais vantagens daquele sistema é o uso da inteligência artificial para a produção de tarefas, bem como a integração com os diversos sistemas do Poder Judiciário e do Poder Executivo. Nesse sentido (Instituto Innovare, 2021):

Uma das principais vantagens é a introdução do uso da inteligência artificial para produção jurídica no país, o que foi feito em 2013, quando o assunto mal era debatido no meio jurídico. Graças à implementação, os processos são devolvidos para o Judiciário de forma mais rápida.

Outra vantagem é a integração com 92 sistemas do Poder Judiciário. Também ocorre integração eletrônica automatizada entre a AGU e órgãos da Administração Pública, como o INSS, que é um bom exemplo, pelo grande volume de demandas. A geração automática de elementos para a defesa do INSS evitou que os usuários fizessem essa requisição de forma manual, entrando em vários sistemas e telas diferentes. Somente

essa iniciativa foi responsável por uma economia de R\$ 22 milhões de reais por ano.

[...]

O aperfeiçoamento da rotina permitiu que os procuradores utilizem o tempo para um estudo mais detalhado da ação. O sistema reduziu significativamente o trâmite de papel e a execução de tarefas administrativas repetitivas. Cadastro e distribuição de processos passaram a ser feitos de forma automática, com segurança, liberando os servidores para outras tarefas. Se antes eram consumidos 80,6% do prazo judicial, hoje o tempo utilizado para devolução do processo é de 23,2% desse prazo.

Trata-se, portanto, de um exemplo da utilização de ferramentas tecnológicas com o objetivo de simplificar rotinas, fornecendo meios para automação de tarefas e para a otimização da tomada de decisões e da execução das atividades jurídicas. E a experiência foi tão positiva que, em 2020, a AGU venceu o Prêmio Innovare, na categoria Advocacia, com o Sapiens (Brasil, 2020).

Em 2023, o sistema Sapiens, que já representava um marco para a AGU rumo à modernização e eficiência dos serviços prestados, evoluiu para o que se conhece por Super Sapiens (ou Sapiens 2.0). O novo sistema traz melhorias na triagem, distribuição e produção de documentos jurídicos, além de avançar nas soluções de inteligência artificial (Brasil, 2021):

O Super Sapiens reúne diferentes soluções de inteligência artificial, trazendo novos algoritmos de compreensão da linguagem que vão melhorar a qualidade das sugestões feitas pelo sistema. Um exemplo é a geração automática de subsídios para a defesa judicial. Além disso, por meio de etiquetas inteligentes, o Super Sapiens permite que os usuários cadastrem regras para que o sistema etiquete automaticamente suas tarefas e defina as ações para automatizar o trabalho, contribuindo para o aperfeiçoamento do processo de triagem.

É fato que a utilização massiva de inteligência artificial (IA) tem se mostrado como um pilar fundamental da modernização da AGU, a exemplo do uso para automatização de tarefas no Sapiens e Super Sapiens. Contudo, não se limita a isso, pois também tem sido utilizada como um incentivador da redução de litígios.

É o caso da Plataforma de Autocomposição Imediata e Final de Conflitos Administrativos (Pacífica), instituída pela Portaria Normativa AGU n. 144, de 1º de julho de 2024, que tem como finalidade “viabilizar a adoção, em larga escala, de solução extrajudicial de conflitos de maneira eletrônica, por meio da utilização intensiva de automação e recursos tecnológicos”.

Entre os seus principais objetivos, estabelecidos no art. 2º daquela norma, destacam-se o fortalecimento da cultura da resolução consensual de conflitos (inciso I); a contribuição para a redução da litigiosidade, evitando a propositura de ações judiciais e os custos dela decorrentes, quando houver meios mais adequados à solução de conflitos (inciso II); e a consolidação do papel proativo da AGU na gestão de conflitos não solucionados administrativamente no âmbito dos entes representados (inciso III).

O programa tem como objeto a “celebração de acordos extrajudiciais em conflitos individuais de baixa complexidade e grande volume, como na implantação de benefícios previdenciários negados na esfera administrativa” (Brasil, 2024). Assim, é possível que, por meio do suporte de IA, a AGU realize uma nova análise do indeferimento, determinado se o benefício pode ser concedido ao solicitante, evitando, portanto, o ajuizamento de ações judiciais.

De acordo com a então Procuradora-Geral Federal, Adriana Maia Venturini (2024), o Pacífica se mostra como um significativo avanço para a AGU, contribuindo para a “garantia do acesso à Justiça e a redução da litigiosidade previdenciária, com uma abordagem integrada e baseada em direitos humanos para o desenvolvimento sustentável”.

Ainda nesse cenário de inovações tecnológicas, ressalta-se que, mais recentemente, a AGU incorporou instrumentos de inteligência artificial generativa para a gestão e produção de documentos, denominados IAGU. As ferramentas serão capazes de, por exemplo, extrair dados de processos e sugerir modelos de petição, tornando mais célere a execução das tarefas e trazendo ganhos para toda a sociedade.

Nesse sentido, trecho de notícia divulgada pela AGU (Brasil, 2024):

O aumento da qualidade e agilidade no trabalho da AGU tem impacto positivo em toda a sociedade. A União e as entidades federais, juntas, são os entes com maior número de processos na Justiça. Por ano, a AGU movimenta cerca de 16 milhões de ações judiciais. Apenas em 2023, a AGU produziu 22,5 milhões de manifestações e atividades jurídicas, incluindo atos em processos judiciais e atividade consultiva, em consultoria jurídica aos órgãos federais.

No ano passado, essa atuação resultou em R\$ 57,8 bilhões em valores arrecadados aos cofres públicos e outros R\$ 64,6 bilhões economizados a partir de acordos judiciais. Parte da ação da AGU tem impacto direto sobre os cidadãos, sobretudo os de menor renda. É o caso dos acordos previdenciários, que reconhecem direitos assistenciais e de aposentadoria. No ano passado, a AGU celebrou 403 mil acordos previdenciários.

Nota-se que a AGU se posiciona, atualmente, como referência nacional na utilização de ferramentas de tecnologia inovadoras para a prestação de serviços jurídicos. Para além da otimização dos seus processos internos, a AGU contribui para a atualização de todo sistema jurídico, construindo uma Administração Pública mais moderna, eficiente, atenta às demandas da sociedade e, sobretudo, concretizadora de direitos fundamentais.

## CONCLUSÃO

Originalmente, a Advocacia Pública tinha sua atuação voltada para a resistência absoluta da pretensão do autor, em casos que figurava o ente público como demandado. Tal comportamento foi construído com base na concepção crua e inflexível da indisponibilidade do interesse público.

No entanto, a prática do dia a dia demonstrou a necessidade de flexibilização dessa normativa, de forma que a aplicação da indisponibilidade do interesse público e da proteção ao erário levasse em consideração outros princípios caros ao direito brasileiro, tais como o princípio da eficiência, o princípio da razoável duração do processo e o princípio da aplicação imediata dos direitos fundamentais.

A tradicional posição de “resistir a todo custo” a qualquer demanda judicial revelou-se extremamente cara e prejudicial ao Poder Público, implicando em aumento da condenação já esperada, bem como em um sufocamento do Poder Judiciário.

Diante dessa realidade, a Advocacia Pública, com protagonismo da AGU, viu-se compelida a mudar a forma de atuação, com foco na redução da litigiosidade e na concretização de direitos fundamentais, seja em demandas judiciais ou extrajudiciais.

Observa-se que as mudanças e programas implementados pela AGU aqui abordados têm o mesmo ponto de origem, qual seja, a percepção e atenção às alterações nas relações sociais e, conseqüentemente, nas necessidades dos jurisdicionados. E, inegavelmente, contribuem para um sistema jurídico mais justo, moderno e eficiente.

## REFERÊNCIAS

AMORIM, Felipe; MELLO, Patrícia Perrone Campos. Direitos garantidos, Justiça efetiva. *Farol: Advocacia Pública e Cidadania*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 6-13, maio 2024. Disponível em: [https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/revista-farol/1a\\_edicao\\_revista\\_agu\\_2024.pdf](https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/revista-farol/1a_edicao_revista_agu_2024.pdf). Acesso em: 16 set. 2024.



BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos. A desjudicialização da vida e o papel da advocacia pública. *Farol: Advocacia Pública e Cidadania*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 4-5, maio 2024. Disponível em: [https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/revista-farol/1a\\_edicao\\_revista\\_agu\\_2024.pdf](https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/revista-farol/1a_edicao_revista_agu_2024.pdf). Acesso em: 16 set. 2024.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Uso da inteligência artificial deve ser feito de forma humanizada e para reduzir litígios, defende advogado-geral da União*. Gov.br, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/uso-da-inteligencia-artificial-deve-ser-feito-de-forma-humanizada-e-para-reduzir-litigios-defende-advogado-geral-da-uniao>. Acesso em: 15 set. 2024.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *AGU apresenta ao STJ resultados de projeto piloto de redução de litigiosidade*. Gov.br, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-apresenta-resultados-de-projeto-piloto-de-reducao-de-litigiosidade-ao-stj>. Acesso em: 24 set. 2024.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *AGU cria equipe para atuar na proteção dos biomas brasileiros*. Gov.br, 2003. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-cria-equipe-para-adotar-medidas-juridicas-de-protacao-dos-biomas-brasileiros>. Acesso em: 21 set. 2024.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *AGU institui plataforma para resolver de forma mais ágil litígios entre cidadãos e a administração pública federal*. Gov.br, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-institui-plataforma-para-resolver-de-forma-mais-agil-litigios-entre-cidadaos-e-a-administracao-publica-federal>. Acesso em: 21 set. 2024.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *AGU participa de mutirão de atendimento à população de rua em São Paulo*. Gov.br, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-participa-de-mutirao-de-atendimento-a-populacao-de-rua-em-sao-paulo>. Acesso em: 15 set. 2024.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *AGU participa de mutirão de atendimento à população de rua em São Paulo*. Gov.br, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-participa-de-mutirao-de-atendimento-a-populacao-de-rua-em-sao-paulo>. Acesso em: 21 set. 2024.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *AGU passa a utilizar ferramentas de inteligência artificial na produção de documentos jurídicos*. Gov.br, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-passa-a-utilizar-ferramentas>

de-inteligencia-artificial-na-producao-de-documentos-juridicos. Acesso em: 24 set. 2024.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Sapiens, sistema de informações jurídicas da AGU, ganha Prêmio Innovare na categoria Advocacia*. Gov.br, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/sapiens-sistema-de-informacoes-juridicas-da-agu-ganha-premio-innovare-na-categoria-advocacia>. Acesso em: 21 set. 2024.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Super Sapiens*. Gov.br, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/sapiens-1/super-sapiens>. Acesso em: 21 set. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Advocacia-Geral da União. Portaria Normativa nº 144, de 01 de julho de 2024. Institui, no âmbito da Advocacia-Geral da União, a Plataforma de Autocomposição Imediata e Final de Conflitos Administrativos - PACÍFICA. *Diário Oficial da União*, Brasília, seção 1, ed. 127, p. 30, 4 jul. 2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-normativa-agu-n-144-de-1-de-julho-de-2024-569928608>. Acesso em: 21 set. 2024.

BRASIL. Portaria Normativa PGF/AGU nº 60, de 06 de julho de 2024. Regulamenta, no âmbito da Procuradoria-Geral Federal, a Plataforma de Autocomposição Imediata e Final de Conflitos Administrativos - PACÍFICA, instituída pela Portaria Normativa AGU Nº 144, de 1º de julho de 2024. *Diário Oficial da União*, Brasília, seção 1, p. 1, 10 jul. 2024. Disponível em: <https://legis.agu.gov.br/intralegis/Atos/TextoAto/308473>. Acesso em: 21 set. 2024.

BRASIL. Procuradoria-Geral Federal. Relatório PGF 23. Brasília: PGF, 2023.

CIRNE, Mariana Barbosa. *Defesa do meio ambiente e do clima: a contribuição da AGU para uma construção coletiva*. [S.l.]: Jota, 2023. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/defesa-do-meio-ambiente-e-do-clima-a-contribuicao-da-agu-para-uma-construcao-coletiva>. Acesso em: 15 set. 2024.

FURIATI, Adriano De Ávila. Direito e políticas públicas de inovação tecnológica. In: FURIATI, Adriano De Ávila. *Tecnologia Jurídica e Direito Digital: I Congresso Internacional De Direito E Tecnologia - 2017*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. página inicial-página final. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1524/E1579/5503>. Acesso em: 22 set. 2024.

GRANZOTTO, C. Advogado de Estado – Defesa do Interesse Público – Independência Funcional Mitigada. *Revista da Agu*, [S. l.], v. 6, n. 13, 2007. DOI:

10.25109/2525-328X.v.6.n.13.2007.370. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/370>. Acesso em: 16 set. 2024.

HILL, Flávia Pereira. DESJUDICIALIZAÇÃO E ACESSO À Justiça ALÉM DOS TRIBUNAIS: PELA CONCEPÇÃO DE UM DEVIDO PROCESSO LEGAL EXTRAJUDICIAL. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 379-408, abr. 2021.

INSTITUTO INNOVARE. *AGU usa Inteligência artificial para otimizar e simplificar rotinas*. [S.l.]: Instituto Inovare, 2021. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/noticias/agu-usa-inteligencia-artificial-para-otimizar-e-simplificar-rotinas/3>. Acesso em: 21 set. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *A Advocacia Pública como função essencial à Justiça*. São Paulo: Consultor Jurídico, 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-ago-18/interesse-publico-advocacia-publica-funcao-essencial-justica/>. Acesso em: 15 set. 2024.

RIO DE JANEIRO. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. *Sistema AGU de Inteligência Jurídica – Sapiens*. Rio de Janeiro: Procuradoria Federal, [s.d.]. Disponível em: <https://institucional.ufrrj.br/procuradoria/inicio/conheca-a-pfufrrj/sapiens/>. Acesso em: 21 set. 2024.

TEIXEIRA, Tarcisio. Internet das Coisas. Inteligência Artificial. In: TEIXEIRA, Tarcisio. *Direito Digital e Processo Eletrônico*. São Paulo: Saraiva, 2023, cap. 9, p. 428-476.

VENTURINI, Adriana Maia. *AGU e Pacífica: revolução na resolução de conflitos e redução de litígios*. [S.l.]: Jota, 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/advogadas-publicas-em-debate/agu-e-pacifica-revolucao-na-resolucao-de-conflitos-e-reducao-de-litigios>. Acesso em: 24 set. 2024.

