

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

**INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA – IPOL**

**ADRIANO MARTINS DE PAIVA**

**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO: INSTITUIÇÃO DE ESTADO OU DE  
GOVERNO? ESTUDO COMPARATIVO ENTRE OS GOVERNOS FHC (1999-2002)  
E LULA (2007-2010)**

**BRASÍLIA**

**2015**

**ADRIANO MARTINS DE PAIVA**

**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO: INSTITUIÇÃO DE ESTADO OU DE  
GOVERNO? ESTUDO COMPARATIVO ENTRE OS GOVERNOS FHC (1999-2002)  
E LULA (2007-2010)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Marilde  
Loiola de Menezes.

**BRASÍLIA**

**2015**

**ADRIANO MARTINS DE PAIVA**

**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO: INSTITUIÇÃO DE ESTADO OU DE  
GOVERNO? ESTUDO COMPARATIVO ENTRE OS GOVERNOS FHC (1999-2002)  
E LULA (2007-2010)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Marilde  
Loiola.

Aprovada em \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Presidente: Profa. Dra. Marilde Loiola de Menezes**

Universidade de Brasília – IPOL

---

**Membro Interno: Prof. Dr. André Borges**

Universidade de Brasília – IPOL

---

**Membro Externo: Profa. Dra. Gabriela Neves Delgado**

Universidade de Brasília – FD – IPOL/UnB

---

**Suplente: Profa. Dra. Graziela Dias Teixeira**

Universidade de Brasília – IPOL

Em memória dos meus amados pais  
Wilson e Valda.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à Kátia e aos meus filhos Gabriel e Lara, que iluminam a minha vida de alegria e esperança.

“A democracia, do mesmo modo que o Estado absoluto, elimina a administração mediante notáveis feudais, patrimoniais, patrícios ou outros que a exercem como cargo honorífico ou hereditário em favor de funcionários contratados. Estes decidem sobre todas as necessidades e reclamações da vida cotidiana.”  
(WEBER, 2004, vol. 2, p. 529)

## RESUMO

A Advocacia-Geral da União está prevista no Art. 131 da CF/88 com a atribuição exclusiva de representar judicialmente a União e prestar consultoria e assessoria jurídica ao Executivo federal. Produto da redemocratização brasileira, encontra-se vinculada diretamente ao Presidente da República, com a incumbência de traduzir juridicamente o projeto político do governo. Após destacarmos as correntes normativas que a concebem como instituição de Estado mais ou menos autônoma frente ao governo, apresentamos uma pesquisa documental a partir de atos produzidos durante os governos de FHC (1999-2002) e LULA (2007-2010), cuja análise do resultado evidencia uma variação da atuação institucional de acordo com o projeto político em execução. Colhemos ainda impressões dos advogados da União a fim de ilustrar a influência do Executivo na autonomia funcional do órgão, notadamente por meio dos cargos em comissão. Na conclusão apontamos as perspectivas de modificação orgânica e funcional que podem garantir à Advocacia-Geral da União o desempenho institucional assegurado na constituição, a fim de que possa enfim contribuir na viabilização jurídica das políticas públicas imprescindíveis para o aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Estado Democrático de Direito. Separação de Poderes. Executivo. Governo. Burocracia. Advocacia-Geral da União. Políticas Públicas. Autonomia.

## **ABSTRACT**

The Attorney General of the Union is provided in Art. 131 from the CF/88 with the exclusive assignment court to represent the Union providing advice and counsel to the Federal Executive. Like a Brazilian democratization product is linked directly to the President, with the task of translating the political project of the government. After we deploy the normative theories that conceive as a state institution more or less autonomous against the government, we present a documentary research from acts produced during the FHC (1999-2002) and LULA (2007-2010), whose analysis of the result shows a variation of institutional action in accordance with the political project running. Still reap impressions of Union lawyers to illustrate the influence of the Executive in the functional autonomy of the body, notably through the commissioned positions. In conclusion, we point out the prospects for organic and functional changes that can guarantee the Union Attorney General recommended the institutional performance in the constitution, in order that it may ultimately contribute to the legal viability of public policies essential for the improvement of the democratic state.

Keywords: Democratic state. Separation of Powers. Executive. Government. Bureaucracy. Attorney General of the Union. Public Policy. Autonomy.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>1.1 METODOLOGIA.....</b>	<b>15</b>
<b>1.2 DESENVOLVIMENTO.....</b>	<b>20</b>
<b>2 ASPECTOS HISTÓRICOS E ESTATUTÁRIOS DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO.....</b>	<b>23</b>
<b>2.1 ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....</b>	<b>26</b>
<b>2.2 O ESTATUTO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO: ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO.....</b>	<b>29</b>
<b>2.2.1 A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO E A PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA.....</b>	<b>31</b>
<b>2.2.2 ESTATUTO INTERNO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO.....</b>	<b>34</b>
<b>2.2.3 A CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO – A CONFORMAÇÃO LEGAL DA POLÍTICA PÚBLICA.....</b>	<b>39</b>
<b>2.2.4 A PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO – A DEFESA JUDICIAL DA UNIÃO E DAS SUAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>42</b>
<b>2.3 O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO.....</b>	<b>46</b>
<b>3 REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>54</b>
<b>3.1 A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO COMO INSTITUIÇÃO DE ESTADO.....</b>	<b>56</b>
<b>3.2 A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO COMO INSTITUIÇÃO DE GOVERNO.....</b>	<b>62</b>
<b>4 A INFLUÊNCIA DO PODER EXECUTIVO NA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO.....</b>	<b>67</b>
<b>4.1 ANÁLISE COMPARATIVA DOS PARECERES NORMATIVOS E DAS SÚMULAS ADMINISTRATIVAS DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO NOS MANDATOS PRESIDENCIAIS DE FHC (1999 A 2002) E DE LULA (2007 A 2010).....</b>	<b>68</b>
<b>4.1.1 DELIMITAÇÃO TEMPORAL DA PESQUISA DOCUMENTAL.....</b>	<b>68</b>
<b>4.1.2 DELIMITAÇÃO DOS TEMAS PARA A PESQUISA DOCUMENTAL NOS PARECERES NORMATIVOS E NAS SÚMULAS ADMINISTRATIVAS DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO.....</b>	<b>70</b>
<b>4.2 O GOVERNO FHC (1999 A 2002).....</b>	<b>71</b>
<b>4.3 O GOVERNO LULA (2007 A 2010).....</b>	<b>75</b>
<b>4.4 COMPARATIVO DA PRODUÇÃO DOS ATOS INSTITUCIONAIS DE ORIENTAÇÃO NORMATIVA, PARECERES E SÚMULAS ADMINISTRATIVAS DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO NOS SEGUNDOS MANDATOS PRESIDENCIAIS DE FHC E LULA.....</b>	<b>81</b>

<b>4.5</b>	<b>QUESTIONÁRIO APLICADO AOS MEMBROS DA CARREIRA DE ADVOGADO DA UNIÃO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO .....</b>	<b>83</b>
<b>4.6</b>	<b>APRESENTAÇÃO DO RESULTADO DO QUESTIONÁRIO APLICADO AOS MEMBROS DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO LOTADOS NA CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO E NA PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO .....</b>	<b>84</b>
<b>4.6.1</b>	<b>ANÁLISE DOS QUESTIONÁRIOS .....</b>	<b>97</b>
<b>4.6.2</b>	<b>COMPARAÇÃO ENTRE A PESQUISA DOCUMENTAL E O RESULTADO DOS QUESTIONÁRIOS APLICADOS AOS ADVOGADOS DA UNIÃO .....</b>	<b>101</b>
<b>5</b>	<b>O CONFRONTO ENTRE O REFERENCIAL TEÓRICO E A PESQUISA NO ENQUADRAMENTO POLÍTICO INSTITUCIONAL DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO .....</b>	<b>105</b>
<b>6</b>	<b>PERSPECTIVAS PARA A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO NO CAMPO POLÍTICO-INSTITUCIONAL .....</b>	<b>109</b>
<b>7</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>120</b>
	<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>126</b>
	<b>ANEXO A - GRÁFICOS .....</b>	<b>131</b>
	<b>ANEXO B – QUESTIONÁRIO .....</b>	<b>143</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Advocacia-Geral da União é uma instituição sem precedentes na história da organização burocrática brasileira. Concebida na Constituição Federal de 1988, no art. 131<sup>1</sup>, tem a atribuição de exercer, com exclusividade, direta ou indiretamente, por meio de órgão vinculado, a defesa judicial e extrajudicial da União, e, ainda, prestar a consultoria e o assessoramento jurídico do Poder Executivo federal.

Encontra-se prevista na Carta Política brasileira, juntamente com as Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal, as quais compartilham o exercício das funções essenciais à justiça junto ao Poder Judiciário<sup>2</sup>, na discussão judicial da execução das políticas públicas, ou, internamente, junto ao Poder Executivo, prestando o serviço jurídico imprescindível da análise prévia na formação dos atos administrativos (controle *ex ante*) ou das ações de governo já praticadas (controle *ex post*).

A Advocacia-Geral da União, como instituição de Estado, está incluída dentre as outras funções de controle previstas constitucionalmente, todas corporificadas em instituições autônomas, composta de profissionais capazes de fiscalizar os excessos dos políticos responsáveis pela condução dos negócios públicos.

Contudo, devido à proximidade dos membros da Advocacia-Geral da União com os dirigentes do Executivo federal, natural de se esperar uma tensão entre as duas áreas que possuem processos de legitimação diferentes.

A legitimação dos advogados públicos da União e servidores públicos de carreira advém na sua maioria do concurso público e de um estatuto próprio de competências e

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> A concepção clássica da separação de poderes da ciência política moderna aponta para a tripartição na forma de ordenação política constituía, na sua ideia original. Porém, as transformações político-institucionais do ocidente nos conduziram ao Estado democrático de direito, cuja concepção clássica e tripartite de poderes cede lugar à técnica dos controles (ACKERMAN, 2009).

responsabilidades. Já a legitimação dos dirigentes públicos, muito embora se submeta às prescrições da lei quando do seu ingresso no serviço público, advém das relações políticas próprias do meio político-partidário, sendo a base da sua responsabilização de natureza política.

Mesmo diante dessa relação aparentemente antagônica entre essas duas áreas, sobressai, a nosso ver, a relação de complementariedade entre a Advocacia-Geral da União e o Executivo para o bom funcionamento da Administração federal, ou seja, para a implementação eficiente do projeto político de governo.

Nesse sentido, pretendemos identificar o grau de influência que tem o projeto de governo na atuação da instituição, conforme o roteiro traçado pelo Presidente da República, os Ministros de Estado e os demais dirigentes do alto escalão que compõem a cúpula do Governo Federal, bem como repercutir a projeção dessa influência na autonomia institucional dos membros da Advocacia-Geral da União.

Nessa investigação acerca da preeminência do Executivo sobre a Advocacia-Geral da União, faremos uma exposição e análise crítica das duas principais correntes que tentam traduzir a natureza política da Advocacia-Geral da União.

No intuito de atingir nosso objetivo, apresentaremos dados empíricos que questionam a tese hoje predominante que milita em favor da concepção da Advocacia de Estado, a partir de dados obtidos em pesquisa documental e na aplicação de questionário com os membros da instituição.

Assim, após uma pesquisa na literatura específica e incipiente que vem se debruçando no estudo da Advocacia Pública como um todo, sintetizaremos as duas perspectivas de interpretação que caracterizam a natureza política da Advocacia-Geral da União.

A primeira delas, predominante na bibliografia pesquisada, entende que a Advocacia-Geral da União tem *status* de instituição de Estado (MOREIRA NETO, 1999; MACEDO, 2008; SOUTO, 2006)<sup>3</sup>.

Com base nessa corrente, a Advocacia-Geral da União poderia ser caracterizada como função eminentemente de Estado, independentemente de qualquer subordinação ao

---

<sup>3</sup> Como a Advocacia-Geral da União tem sua missão estatutária-constitucional de trabalhar em prol da realização da justiça, em conjunto com as outras advocacias públicas: Ministério Público e Defensoria Pública (MOREIRA NETO, 1999), aquilo que a diferencia dessas outras funções essenciais à justiça é a sua atuação no processo de conformação jurídica das políticas públicas legitimamente eleitas pelo Poder Executivo federal, justamente em função de um planejamento político voltado para a satisfação das expectativas dos cidadãos por melhores serviços públicos.

projeto político dominante, já que é parte de uma burocracia profissionalizada e autônoma, voltada não só para a defesa da União e do Executivo federal, como também, internamente, na fiscalização das ações governamentais na gestão pública.

De acordo com essa corrente predominante caberia à Advocacia-Geral da União a aplicação da norma constitucional, pois nela se encontra o seu fundamento finalístico de atuação, conforme entendimento assimilado a partir da “nova teoria contemporânea da separação dos poderes” defendida pelo cientista político norte-americano Bruce Ackerman (2009) (1999)<sup>4</sup>.

Uma segunda corrente, embora minoritária, apresenta uma visão de Advocacia-Geral da União mais vinculada ao político, pois valoriza a relação de legitimidade com o projeto político de governo, o qual justificaria a função da instituição na defesa das políticas.

Sob esse prisma, caberia primordialmente à Advocacia-Geral da União a tarefa de dar conformação jurídica às ações governamentais, que por sua vez encontram fundamento na legitimação democrática (AMORIM, 2103; BINENGOJM, 2014; CAMARGO, 2009; COELHO, 2008). Daí, sob essa perspectiva, o processo de legitimação das políticas ganha mais relevo do que a conformação institucional da entidade ou a sua função de controle da burocracia.

Destacaremos, enfim, a possibilidade da construção de um modelo teórico híbrido que em verdade contempla as duas principais correntes indicadas ao enfatizar que a função da Advocacia-Geral da União não seria nem de Estado e nem de Governo, mas um conjunto indissociável das duas vertentes.

Durante o estudo, destacaremos como um elemento fundamental para deciframos o posicionamento orgânico da Advocacia-Geral da União, o cargo do Advogado-Geral da União, que, na condição de chefe da instituição, se confunde com ela mesma. Isto é, toma-se a parte pelo todo dada a imbricação proporcionada pelo estatuto normativo.

Nessa medida, apesar da Advocacia-Geral da União se enquadrar sem grande esforço dentre aquelas funções políticas de controle burocrático com assento constitucional, essa previsão constitucional encontra-se tolhida pela regulamentação da estrutura administrativa e organizacional criada para dar suporte à Presidência da República, conforme

---

<sup>4</sup> Cientista político norte-americano que defende uma nova separação de poderes que contemple a burocracia como uma quarta função, capaz de auxiliar na vigília do Executivo e na proteção dos arroubos da apropriação política da ação administrativa por parte dos políticos e do desvio de finalidade pública. Trata-se de uma vertente que atualiza o pensamento tradicional da separação total entre burocracia e política.

estabelecido na Lei Complementar nº 73/93 e na Lei nº 10.683/2003, que a inclui, estruturalmente, como um órgão auxiliar da Presidência da República.

Na tentativa de buscarmos elementos que comprovem a nossa hipótese de estreita relação entre o projeto político do governo e a atuação da Advocacia-Geral da União, baseamos nossa análise a partir de uma pesquisa documental, comparando os dados de atuação da Advocacia-Geral da União nos períodos de governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC, de 1999 a 2002, e Luís Inácio Lula da Silva – LULA, de 2007 a 2010, confrontamos os instrumentos formais e exclusivos de orientação normativa previstos nos artigos 40 e 43 da Lei Complementar nº 73/93, os Pareceres Normativos e as Súmulas Administrativas do Advogado-Geral da União, a partir de temas específicos e recorrentes nas discussões administrativas e judiciais da Administração Federal.

A pesquisa documental é complementada pela aplicação de questionário que nos fornece a percepção dos membros da Advocacia-Geral da União que militam em dois dos principais órgãos de direção superior, a Consultoria-Geral da União e da Procuradoria-Geral da União, acerca da orientação política do Poder Executivo e o reflexo na sua autonomia funcional, com destaque ainda para a repercussão dessa influência no exercício do cargo de comissão, cargo de Direção e Assessoramento Superior - DAS e sobre a missão constitucional da instituição no Estado Democrático de Direito.

Podemos também dizer que o nosso estudo, sem perder o foco exigido para o trabalho, está contido numa discussão ainda mais ampla e persistente no campo da ciência política sobre a relação difícil entre a burocracia e a política na condução dos negócios públicos, confronto esse que percorre a história da organização da administração pública desde as ideias precursoras de MAX WEBER (1993), seguidas por WOODROW WILSON (1887) e tantos outros, que partem do pressuposto de que os interesses políticos não devem contaminar a administração pública, razão pela qual o objetivo a ser alcançado é a implantação de uma ação administrativa estatal profissionalizada e razoavelmente autônoma, que esteja a salvo dos malefícios da ineficiência e da corrupção que decorrem da patronagem e do nepotismo<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Como afirma WEBER (2004, vol. II, p. 541): “*O funcionário moderno, como convém a técnica moderna da vida moderna, está cada vez mais sujeito, constante e inevitavelmente, a um treinamento específico e cada vez mais especializado. Todas as burocracias do mundo tomam esse caminho. O antigo funcionário norte-americano de patronagem partidista, por exemplo, era sem dúvida um ‘conhecedor’ perito do campo de batalha eleitoral e das ‘práticas’ correspondentes, mas de modo algum era um especialista formado. Neste fato, e não da democracia, descansava ali a corrupção, que é tão estranha ao funcionário especializado com formação universitária do civil service (...)*”

Assim, diante do eco que a presente análise encontra na ciência política e particularmente no estudo da burocracia pública, a escolha do nosso objeto de estudo não podia ser mais atual, pois se associa a outras tantas análises recentes que pretendem investigar a relação entre política e burocracia brasileira sob ponto de vista do comportamento institucional (OLIVIERI, 2007; D'ARAÚJO e LAMEIRÃO, 2009; DE BONIS e PACHECO, 2010 e PRAÇA, FREITAS e HOEPERS, 2011).

Isso porque, apesar dos diferentes posicionamentos na literatura brasileira daqueles que escrevem sobre burocracia num sentido amplo, e que mesmo indiretamente abordam o tema da autonomia da Advocacia-Geral da União, a nossa hipótese é que há uma interação fundamental entre a dimensão burocrática estatal e a política governativa (LOUREIRO, OLIVIERI e MARTES, 2010)<sup>6</sup>, que convergem para o exercício das funções institucionais comprometidas com a realização das políticas públicas<sup>7</sup> e da garantia do Estado Democrático de Direito.

O reconhecimento do elemento político nessa relação de mediação exercida pela Advocacia-Geral da União entre o conjunto normativo<sup>8</sup> e os projetos políticos preenche uma lacuna importante na caracterização da natureza política da instituição, afastando-se daqueles que, a partir de um estudo normativo, pretendem situá-la tão somente sob o ponto de vista orgânico no sistema dos poderes ou mesmo funções constitucionais.

Assim, não devemos olvidar que a realização de um projeto político legítimo, à luz do nosso Estado Democrático de Direito, depende da implementação de políticas públicas juridicamente válidas e protegidas, papel esse que vem sendo desenvolvido com um crescente êxito pela Advocacia-Geral da União.

---

<sup>6</sup> Segundo afirmam os autores (2010, p. 74), “No Brasil, a burocracia não apenas participa do processo decisório, mas é um dos seus atores mais importantes [...] Ela tem exercido papel de destaque na definição e na condução das políticas públicas, não apenas nos períodos autoritários, mas igualmente nos períodos democráticos quando, supostamente, tanto os partidos quanto os grupos organizados na sociedade recuperariam sua capacidade de influenciar ou participar das decisões governamentais de forma plena”.

<sup>7</sup> Como afirmam ABRUCIO, PEDROTI e PÓ (2010), “(...) a discussão acerca da Administração Pública ganhou um sentido mais amplo, envolvendo mais aspectos do que noutros períodos e se tornando peça-chave para que as políticas públicas deem conta da expansão crescente das demandas sociais”.

<sup>8</sup> Durante o nosso trabalho, apresentaremos um estudo ancorado no empirismo, distanciado dos valores normativos que ditam a interpretação predominante que busca decifrar o posicionamento político institucional da Advocacia-Geral da União, como é a pretensão que caracteriza as ciências sociais, como explicita Stephen Kalberg (2010, p. 39) em sua obra de introdução ao pensamento weberiano: “... os cientistas sociais devem fazer esforços coletivos para diferenciar argumentos e conclusões de base empírica de argumentos e conclusões baseados em valores, que devem ser reduzidos ao mínimo possível”.

O resgate do fator político como o fundamento legítimo da atuação do governante e por consequência do trabalho a ser desempenhado pelo advogado público na conformação jurídica da política pública que propomos defender no nosso estudo. E, como aponta a literatura política contemporânea, na Advocacia-Geral da União também não seria aceitável o discurso da burocracia neutra e autônoma.

Na verdade, nos propomos a ir além da discussão normativa e teórica que caracteriza o debate sobre a natureza política da Advocacia-Geral da União, presente na literatura específica, ao demonstrar, a partir de uma pesquisa documental e da percepção dos pesquisados, que a atuação da instituição corresponde a uma projeção da pauta política em execução pelo partido ou grupo político que ocupa a chefia do Poder Executivo federal.

## **1.1 METODOLOGIA**

Não pretendemos nesta pesquisa apontar apenas particularidades da instituição a partir da experiência e do conhecimento pragmático que temos da Advocacia-Geral da União. Muito pelo contrário, desde a primeira concepção do projeto procuramos nos distanciar de uma abordagem puramente normativa da instituição. Acreditamos que somente por meio da pesquisa empírica podemos fazer emergir da superfície formal os condicionamentos que de fato explicam o comportamento institucional da Advocacia-Geral da União.

Não procuramos justificar a existência e o funcionamento de uma instituição estatal ensimesmada nas suas relações burocráticas garantidoras do seu exercício estatutário e distanciado da política. Ao reverso, mantivemos a postura de nos afastarmos de uma análise institucional-corporativa, na sincera intenção de comprovarmos a hipótese da existência do comprometimento da Advocacia-Geral da União com o projeto político do governo, não como um demérito, mas como a força motriz e diferenciadora da sua atuação, e que lhe garante identidade e reconhecimento diante do sistema burocrático nacional, diferenciando-a das outras funções essenciais à justiça (Ministério Público, Defensoria Pública e Advocacia), tal qual relacionadas no título IV, do capítulo IV, da Constituição Federal de 1988.

Essa explicitação do compromisso de isenção no posicionamento que adotaremos diante do nosso objeto de estudo, exporemos agora como será a nossa análise da Advocacia-Geral da União sob o ponto de vista do exercício da sua competência institucional e da sua

localização organizacional, a fim de sabermos se há efetivamente a influência da agenda política do Poder Executivo Federal, por meio do Presidente da República na sua atuação.

Primeiro, a partir de uma apresentação de informações e dados documentais da instituição expondo o seu estatuto básico de funcionamento, com base nos dois órgãos de direção superior: Consultoria-Geral da União – CGU e Procuradoria-Geral da União quando da execução das funções paradigmáticas da Advocacia-Geral da União de consultoria jurídica e representação judicial, restritas à União, isto é, Administração Federal direta<sup>9</sup>, conforme explicitaremos mais adiante quando tratarmos do estatuto de ambos os órgãos. Como também abordaremos os motivos da escolha destes dois órgãos de direção superior em detrimento dos demais, haja vista o seu posicionamento mais próximo do comando central da instituição, no caso da relação direta e imediata com o Advogado-Geral da União.

Utilizamos duas fontes na pesquisa. A primeira fonte é documental e consiste no levantamento de dados de dois instrumentos legais de atuação da Advocacia-Geral da União: o Parecer Normativo (Art. 40 da LC nº 73/93) e a Súmula Administrativa (Art. 43, LC nº 73/93), ambos, de produção privativa do Advogado-Geral da União, por meio dos quais teremos uma amostra real da atuação da instituição, relacionando-a em função da orientação política do governo em exercício, num determinado período de tempo.

Tanto o Parecer Normativo como a Súmula Administrativa do Advogado-Geral da União constituem instrumentos de orientação normativa interna, e, em alguns casos, têm força vinculante não só para os respectivos órgãos da Advocacia-Geral da União, como também para o restante da administração pública federal.

Isso porque representam o posicionamento institucional e público adotado pelo Executivo federal, segundo a manifestação direta ou mesmo delegada do Advogado-Geral da União, com ou sem a aprovação por meio do decreto do Presidente da República<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> A organização administrativa federal ainda se baseia, em alguns pontos, no Decreto-Lei nº 200, 25/02/1967, com suas alterações posteriores, que estabelece a divisão entre Administração Federal Direta e Indireta: *Art. 4º A Administração Federal compreende: I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios. II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: a) Autarquias; b) Empresas Públicas; c) Sociedades de Economia Mista; d) fundações públicas. Parágrafo único. As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade [...].* Ao grupo da Administração Indireta podemos adicionar ainda as agências reguladoras criadas por leis específicas.

<sup>10</sup> O parecer do Advogado-Geral da União, quando aprovado pelo Presidente da República e publicado juntamente com o despacho presidencial, adquire caráter normativo e vincula todos os órgãos e entidades da Administração Federal, que ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento. O parecer não publicado no Diário Oficial da União obriga apenas as repartições interessadas e os órgãos jurídicos da

No âmbito da atuação institucional de orientação jurídica (consultoria e assessoramento jurídicos), o Parecer Normativo do Advogado-Geral da União tem por objetivo uniformizar a atuação institucional vinculante, que deve ser seguida pelos órgãos da administração direta federal. E no contencioso (juízos e tribunais), o fundamento são os enunciados das Súmulas Administrativas da Advocacia-Geral da União<sup>11</sup>, aprovadas pelo Advogado-Geral da União, que, com maior reflexo no contencioso judicial ou mesmo extrajudicial, tem por escopo diminuir ou prevenir a litigiosidade.

A segunda fonte de pesquisa, de caráter complementar, são os questionários aplicados aos advogados públicos, na sua grande maioria membros efetivos da carreira de Advogado da União, que atuam na Consultoria-Geral da União e na Procuradoria-Geral da União.

Os questionários foram concebidos e aplicados diretamente por nós, durante o período de 11/08/2014 à 21/08/2014, apresentando 21 questões a quase 1600 questionados, dos quais 402 responderam à pesquisa, sobre a influência do Poder Executivo federal (Presidência e Ministérios) na atuação profissional e conseqüentemente na autonomia funcional daqueles Advogados da União que atuam nestes dois órgãos superiores instituição; quer seja o respondente ocupante ou não de cargo de Direção e Assessoramento de Nível Superior – DAS.

A seleção de uma parte da Advocacia-Geral da União teve por fundamento o período de tempo limitado para a pesquisa, o que nos impossibilitou de abarcarmos todas as circunstâncias ou variáveis envolvidas nesse campo de estudo determinado.

Assim, por questões de limitação temporal, na primeira parte da pesquisa documental faremos uma comparação com dois períodos distintos da história institucional da Advocacia-Geral da União.

Relacionaremos também dois mandatos presidenciais conduzidos pelos partidos ideologicamente hegemônicos (PSDB e PT), os quais, apesar de atuações semelhantes no campo da política macroeconômica da estabilidade financeira (MORAIS e SAAD-FILHO, 2011), adotaram plataformas de governo com visões bem diferentes quanto ao posicionamento do Estado na economia, de um modo geral, quer seja na infraestrutura, quer seja na concessão de serviços à iniciativa privada.

---

AGU ou a esta vinculados, a partir do momento em que dele tenham ciência, segundo se infere do Art. 40 da Lei Complementar 73/93.

<sup>11</sup> O Art. 43, da Lei Complementar nº 73/93: A Súmula da Advocacia-Geral da União tem caráter obrigatório quanto a todos os órgãos jurídicos da Advocacia-Geral da União, quer seja da representação jurídica da Administração Direta ou Indireta (autarquias e fundações).

O primeiro corresponde ao período do segundo mandato presidencial do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso - FHC (1999 a 2002), que conduziu um governo considerado representante do Estado mínimo (binômio privatizações e concessões). O segundo corresponde ao período do segundo mandato presidencial de Luís Inácio Lula da Silva - LULA (2007 a 2010), neodesenvolvimentista<sup>12</sup>, com perfil de Estado intervencionista (empreendimentos de infraestrutura, expansão do crédito e incentivo às empresas estatais) (SINGER, 2012).

Por meio desse levantamento documental comparativo dos Pareceres Normativos e das Súmulas Administrativas do Advogado-Geral da União em períodos presidenciais com políticas não só diversas como também antagônicas, vamos demonstrar, com base em matérias destacadas e capazes de ser mensuradas em ambos os períodos, que há sim uma mudança na pauta da atuação da Advocacia-Geral da União, o que demonstra que a instituição atua de acordo com a agenda política adotada pelo governo que se encontra em pleno exercício do mandato.

Como já antecipamos, a fim de fundamentar esse contraste, nos valeremos de uma breve caracterização política para diferenciação dos governos aqui confrontados.

No governo FHC, foi executado um projeto político que envolvia a reforma do Estado, inclusive em sua conformação constitucional, para permitir a desestatização e a concessão de alguns serviços e áreas da economia, antes monopolizados pelo Estado, à iniciativa privada.

No governo LULA, em um movimento contrário, foi executado um projeto desenvolvimentista e de ampliação da intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais (sintetizado pelo Programa de Aceleração de Crescimento – PAC, na infraestrutura; e nos programas de transferência de renda: Bolsa família, Programa Minha Casa Minha Vida), como aponta SINGER (2012).

A exposição do perfil político amplamente reconhecido na literatura dos dois períodos presidenciais comparados nos permite associar a atuação da Advocacia-Geral da União com o plano de trabalho de cada um deles, independentemente das limitações contidas no estatuto constitucional da instituição, assim como das demais normas estatutárias que serão expostas no capítulo seguinte.

---

<sup>12</sup> Conforme a explanação crítica extraída do trabalho de Sheila Silva (2013), existem várias tentativas de enquadrar o modelo de Estado adotado no governo LULA: como neodesenvolvimentista (CASTELO, 2009) ou social-desenvolvimentista (POCHMAN, 2010). Com dificuldades de se chegar a um consenso, exceto com relação ao tipo intervencionista do Estado.

Quanto à segunda parte do nosso estudo, a pesquisa propriamente dita, faremos a análise comparativa dos Pareceres Normativos e das Súmulas Administrativas do Advogado-Geral da União, com referência aos períodos presidenciais em destaque.

Em seguida, em caráter complementar, apresentaremos o resultado dos questionários aplicados que tiveram como público alvo a carreira de Advogado da União, que atua tanto no consultivo como no contencioso, na defesa dos interesses da União. Precisamente, os questionados foram os membros que atuam na Consultoria-Geral da União (órgão central, consultorias jurídicas nos Ministérios e nos Estados) e na Procuradoria-Geral da União (órgão central e representações nos Estados).

Para o questionário, elaboramos um conjunto de 21 perguntas, mesclando indagações diretas com questionamentos contendo avaliações de percepção dos questionados acerca do posicionamento institucional da Advocacia-Geral da União.

Dessa forma podemos dizer que obtivemos um panorama diversificado das avaliações dos Advogados da União: referente à sua lotação, percepção da carreira, autonomia funcional, relativo à ocupação dos cargos de direção e assessoramento superior e, especialmente, um posicionamento acerca da influência política que perpassa a atuação dos respondentes e da parcela da organização na qual exercem as suas atribuições.

A pretensão da pesquisa por meio dos questionários não é a de substituir a pesquisa empreendida no levantamento documental com base no exame dos Pareceres Normativos e das Súmulas da Advocacia-Geral da União e sim enriquecer a pesquisa empírica com a percepção dos Advogados da União que atuam na Consultoria-Geral e na Procuradoria-Geral da União, emprestando ao nosso estudo uma caracterização ainda mais próxima das ciências sociais do que das interpretações normativas contidas nos trabalhos que até agora foram realizados sobre a instituição.

Dessa forma, a pesquisa documental, suplementada pelos questionários, vai nos proporcionar uma compreensão mais ampla dos limites da autonomia da Advocacia-Geral da União, a partir do reconhecimento da vinculação da instituição com pauta política definida no projeto de governo implantado pelo Presidente da República, e coadjuvada pelos Ministérios.

## 1.2 DESENVOLVIMENTO

No desenrolar do nosso trabalho manteremos a vigília a fim de evitarmos uma avaliação corporativa da Advocacia-Geral da União, dada a vinculação funcional do subscritor do estudo como membro da carreira de Advogado da União, garantindo assim a construção de uma relação de causalidade segura para formulação de hipóteses que podem ser empírica e razoavelmente comprovadas.

Na introdução, apresentamos a nossa hipótese de trabalho e a justificativa da pertinência e importância do estudo da Advocacia-Geral da União para a burocracia federal brasileira, bem com as implicações da definição da sua natureza política para o desenvolvimento pleno das suas potencialidades constitucionais.

No segundo capítulo, faremos um breve histórico da Advocacia-Geral da União, recuperando um pouco da atividade que era desempenhada anteriormente por outros órgãos da administração pública federal desde o nosso período monárquico até chegarmos ao período atual de redemocratização, cuja Constituição de 1988 foi responsável pela previsão do primeiro órgão estatal exclusivo para o exercício concentrado de todas as funções jurídicas de assessoramento e defesa judicial dos interesses do governo central, hoje representado pela União.

Nesse mesmo capítulo, após inserirmos na discussão o fundamento do Estado Democrático de Direito na atuação da Advocacia-Geral da União, apresentaremos o seu estatuto, desde sua base constitucional, conforme dispõe o Art. 131 da aludida Constituição Federal de 1988, e dos diplomas normativos infraconstitucionais, notadamente a Lei Complementar nº 73/93, que a organiza e lhe atribui funções, a Lei nº 10.683/2003<sup>13</sup>, que situa a instituição no organograma do Poder Executivo ao dispor sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, bem como regimento interno da Advocacia-Geral da União, quando daremos ênfase aos órgãos de direção superior, a Consultoria-Geral da União e a Procuradoria-Geral da União, que escolhemos para focarmos a nossa pesquisa documental e aplicação dos questionários.

Ao final desse capítulo, faremos uma ressalva sobre a importância do cargo do Advogado-Geral da União para a instituição, e ainda um brevíssimo histórico dos ocupantes

---

<sup>13</sup> Trata-se da lei que prevê e regulamenta a estrutura da Presidência da República e dos Ministérios, que já sofreu uma série de alterações no decorrer desde a sua publicação no ano de 2003.

do cargo e a relação política desses com o governo em exercício em cada um dos períodos que chefiaram a instituição.

No terceiro capítulo, faremos uma revisão da literatura que aborda a natureza política da Advocacia-Geral da União e introduz o debate acerca da sua autonomia institucional, tendo como foco a produção acadêmica que tenta descortinar o posicionamento da entidade como uma das funções essenciais à justiça, comparativamente com relação às instituições que lhe são semelhantes e igualmente concebidas na Constituição Federal de 1988.

A partir dessa literatura específica identificamos dois posicionamentos sobre a natureza política da Advocacia-Geral da União com referência ao Estado Democrático de Direito adotado pelo sistema constitucional brasileiro, relacionando a instituição à configuração dos poderes constitucionais e suas funções e, notadamente, frente ao Poder Executivo federal e a sua missão governativa.

A primeira corrente e a mais adotada entre aqueles que se debruçaram sobre o tema considera a Advocacia-Geral da União como uma instituição de Estado (Advocacia de Estado). A segunda, apesar de considerar a instituição como sendo também de Estado, enfatiza a sua vinculação política e a importância da identificação com o projeto político executado pelo governo legitimamente eleito.

No quarto capítulo, o qual consideramos como a parte principal do trabalho e a nossa contribuição mais autêntica para ampliar o raio de estudo sobre a Advocacia-Geral da União, apresentaremos os dados e as análises da pesquisa documental realizada em atos administrativos próprios da instituição, os quais refletem a sua atuação na defesa das políticas públicas e o cotejo dessa atuação em função dos segundos mandatos dos presidentes: Fernando Henrique Cardoso – FHC, do Partido da Social Democracia – PSDB e Luís Inácio Lula da Silva – LULA, do Partido dos Trabalhadores, os quais, a partir do projeto político que representavam, executaram planos de governo que tinham ideias bem distintas de como o Estado deveria intervir na economia e no campo das políticas sociais.

Ainda no quarto capítulo, apresentaremos o resultado dos questionários aplicados aos membros efetivos da Advocacia-Geral da União, na sua quase totalidade Advogados da União, ocupantes de cargo de chefia ou não, que exercem as suas atividades funcionais na Consultoria-Geral da União ou na Procuradoria-Geral da União.

Os questionários nos fornecem dados sobre percepção organizacional dos membros da entidade frente à relação política com o restante do Poder Executivo e à repercussão na autonomia desses profissionais.

No desfecho do quarto capítulo e já nos dirigindo para o quinto, faremos uma análise comparativa da pesquisa documental e dos questionários, situando o nosso questionamento acerca da natureza política da Advocacia-Geral da União a partir da trilha já aberta pela literatura específica que trata da autonomia da Advocacia-Geral da União e, ainda, mesmo que brevissimamente, complementada pela exposição da temática mais ampla, por isso faz-se relevante a sua consideração, acerca da discussão que existe na literatura da ciência política brasileira e estrangeira da complexa interação entre burocracia e política.

No sexto capítulo, após elencarmos os pontos principais desenvolvidos no trabalho e enfatizarmos a importância do estudo da Advocacia-Geral da União e a sua caracterização como entidade comprometida com a realização do projeto político eleito e executado pelo Presidente da República e seu gabinete, vamos oferecer a nossa contribuição e a constatação de que os mecanismos de orientação normativa ou de política institucional não são os maiores responsáveis pela sintonia entre a política e a burocracia, mas sim o processo de nomeação dos cargos em comissão, do preenchimento dos cargos de Direção e Assessoramento Superior - DAS.

Na conclusão, indicaremos perspectivas de renovação organizacional com incentivo para nomeação, ao menos em parte, dos cargos de chefia, com base na progressão funcional da carreira de Advogado da União da Advocacia-Geral da União, permitindo assim uma maior profissionalização da instituição, como garantia do equilíbrio entre o plano burocrático e o político.

## 2 ASPECTOS HISTÓRICOS E ESTATUTÁRIOS DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

Como já antecipamos na introdução, a Advocacia-Geral da União é uma instituição que não possui paralelo na história burocrática brasileira. Muito embora as funções de assessoria e consultoria jurídica e defesa judicial fossem realizadas por outros órgãos, como a Consultoria-Geral da União – CGU, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN e Ministério Público Federal e Estadual, somente após a Constituição de 1988 todas essas funções, principalmente a função de representação judicial da União, passaram a ser exercidas por um órgão específico, com estrutura administrativa própria, e de forma exclusiva (GUEDES e HAUSCHILD, 2009).

Podemos afirmar que o surgimento da Advocacia-Geral da União constitui um marco na burocracia federal e no aprimoramento do controle de legalidade e legitimidade dos atos da burocracia federal e na profissionalização do serviço jurídico federal, como também das relações técnico-jurídicas com os outros poderes constitucionalizados, principalmente com o Poder Judiciário.

No âmbito interno, tanto nas assessorias como nas consultorias, bem como nas procuradorias das autarquias federais, não havia um padrão mínimo de qualidade na seleção dos cargos, assim como o concurso público de provas e títulos nunca foi uma regra geral; ao que devemos acrescentar ainda que um grande número de advogados que atuavam prestando serviços jurídicos para a União eram nomeados para o exercício do cargo na condição de comissionados, ocupantes de cargo de confiança, sujeitando o serviço jurídico de extrema relevância para a salvaguarda da coisa pública aos dissabores do clientelismo e até mesmo do nepotismo.

Contudo, o resgate do passado nos proporciona um melhor entendimento do presente e das suas limitações, bem como nos faz valorizar as conquistas advindas do passar do tempo.

Assim, inicialmente, durante o período monárquico brasileiro, o Estado-Rei criava a lei e a organização patrimonial. Os juristas da coroa executam as leis que garantem a proeminência do monarca sobre todas as coisas do reino, em que o público e o privado se confundiam.

Nesse período a Justiça e a administração fazendária se confundiam, bem como se encontravam ao serviço do monarca. O ordenamento legal funcionava para garantir a exploração econômica das atividades realizadas no solo português e da Colônia. A figura proeminente do Procurador dos Feitos da Coroa acumulava as funções de defesa dos interesses reais e atuava contra quem pudesse ameaçá-los.

A administração fazendária, comandada pelo provedor-mor e pelos provedores das capitanias, respondia pela ‘aplicação das diretrizes econômicas da época, encarregando-se da gestão das finanças do Estado’ [...]

Sobrelevam atribuições nitidamente jurídicas conferidas ao provedor-mor, como percorrer as capitanias com o governador-geral, dando parecer de tudo o que disser respeito à Fazenda; avocar a si quaisquer feitos e causas que tocarem à Fazenda Real na capitania da Bahia e no lugar onde estiver.

O mesmo regimento institui atribuições para juízes dos Feitos da Fazenda e ao procurador dos Feitos da Coroa – este devendo representar os interesses reais em causas fazendárias. Ou seja, defendia, em juízo, os interesses econômicos do rei (SCHUBSKY, 2008, p. 29 -30).

Devido à pessoalidade nas indicações e o exercício da atividade dos defensores da coroa e sua denominação, que variava de acordo com o modelo político-institucional de controle do Brasil Colônia, assim como a sua prevalência para regular e dizer o direito, podemos afirmar da origem fidalga do cargo público de procurador da coroa, dentro de um sistema político em que as competências de legislar, executar e julgar estavam concentradas no Estado patrimonialista.

Durante o Império merece destaque o funcionamento do Conselho de Estado, que, acima dos outros poderes e com ares de instituição do Antigo Regime (*Ancient Règime*), dizia o direito quando havia conflito nos julgamentos ou mesmo solucionava a dúvida suscitada por um juízo, ou ainda por outro órgão estatal.

Dessa forma, podemos dizer que havia uma concentração do poder de aplicação da lei num só órgão estatal, que servia aos interesses do Imperador, o qual nomeava os seus membros. Podemos assim dizer que o Conselho trazia a semente do que viria a ser o nosso Supremo Tribunal Federal (LOPES, 2010).

Essa analogia fica evidente quando verificamos que os membros do Conselho de Estado faziam uma interpretação não só baseada na técnica-jurídica, mas também política, de conteúdo intervencionista, razão pela qual sempre prevalecer o caráter político do Conselho e não seu aspecto jurídico (LOPES, 2010).

Essa breve introdução histórica nos revela que, seja por meio do Procurador dos Feitos da Coroa, que representava o papel simultâneo de procurador e Advogado do Estado, ou pelo Conselho de Estado, que representava as funções de orientação jurídica para todos os

órgãos judiciários administrativos do Império, sobressaía nesse período germinal do Estado brasileiro as nossas origens de um Estado patrimonialista (FAORO, 2001).

Hoje, num regime constitucional democrático como o brasileiro, a defesa do Estado é executada de forma exclusiva por um órgão especializado: a Advocacia Pública, que no âmbito federal é representada pela Advocacia-Geral da União e nas demais esferas federativas pelas suas respectivas procuradorias dos Estados e do Distrito Federal, cada qual com sua legislação peculiar, no âmbito da competência legislativa atribuída constitucionalmente aos entes federados.

Com base neste marco histórico e tendo como norte a inserção da instituição no Estado Democrático de Direito, daremos sequência com a exposição e reflexão do estatuto vigente da Advocacia-Geral da União.

Primeiramente, vamos situar a Advocacia-Geral da União no contexto organizacional do Poder Executivo. Logo em seguida uma apresentação do estatuto de organização, estrutura e funcionamento, baseado na constituição, lei orgânica, leis complementares e o regimento interno, com ênfase para os dois órgãos de direção superior da sua estrutura, a Consultoria-Geral da União e a Procuradoria-Geral da União<sup>14</sup>, que servirão de modelo para a nossa pesquisa documental.

Ao final do tópico faremos uma rápida consideração sobre a figura do Advogado-Geral da União, haja vista o caráter centralizador da instituição, que tem forte hierarquização da administração da burocracia interna no dirigente máximo da instituição, quando faremos uma delimitação do perfil profissional e político dos ocupantes, comparando os Advogados-Gerais da União com os períodos dos governos presidenciais que servirão de base para o nosso estudo sobre a própria Advocacia-Geral da União.

---

<sup>14</sup> Os outros órgãos de direção superior ou têm vinculação especialíssima como a estrutura vinculada diretamente ao Advogado-Geral da União; ou têm função administrativa interna como o Conselho da AGU e a Corregedoria-Geral da AGU; ou, ainda, no caso da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, que está vinculada administrativamente ao Ministério da Fazenda; e, por fim a Procuradoria-Geral Federal, que, na condição de órgão vinculado, não constitui órgão com vinculação direta com a estrutura administrativa do Poder Executivo, ou seja, da administração federal direta.

## 2.1 ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Não podíamos deixar de abordar o vínculo democrático que condiciona a atuação da burocracia pública, assim como a Advocacia-Geral da União, pois, como bem assevera Cecília Olivieri (2011, p. 1.398): “A burocracia continua um objeto importante de estudo em função não apenas de sua presença crescente, mas também por causa das implicações de seu funcionamento para a democracia”.

Ao procedermos a uma análise institucional da Advocacia-Geral da União, cremos imprescindível fazê-la à sombra dos valores inscritos na nossa matriz normativa consagrada na Constituição de 1988, que por sua vez assumiu a missão de organização e desenvolvimento de um Estado Democrático de Direito.

Justificamos a necessidade da identificação da concepção política constitucional do Estado brasileiro para que possamos situar com maior precisão e segurança a missão da Advocacia-Geral da União como uma instituição que tem por compromisso a salvaguarda da atuação legal e legítima do Poder Executivo, independentemente da modificação periódica do governo na condução do projeto político-partidário legitimamente eleito.

O pluralismo é uma característica fundante do Estado Democrático de Direito, pois, por mais que a nossa constituição estabeleça uma ordem jurídica estável, traz em si o cerne da possibilidade do conflito político e social quando prevê dentre seus fundamentos constitutivos o valor do pluralismo político, e, ainda, reconhece a existência de “contra poderes sociais”<sup>15</sup>, que estariam baseados nas ações das associações civis de qualquer natureza dos sindicatos, ou de outros movimentos sociais de expressão social (Delgado e Delgado, 2012).

A dimensão democrática do nosso ordenamento é garantidora da dialética do sistema, que tem como carro chefe a diversidade do cenário político. No processo democrático, as possibilidades de atuação do Poder Executivo na persecução do bem comum estão preconizadas na Constituição Federal de 1988, que, a depender da interpretação, todas essas visões podem ser consideradas em princípio aptas para produzir efeitos legítimos.

No entanto, para que determinado grupo ou partido possa impor o seu projeto político ou a sua visão do bem comum constitucionalmente previsto, deve obter a legitimação pelo

---

<sup>15</sup> Expressão utilizada por Marilena Chauí em sua obra *Convite à Filosofia* (2004).

processo eleitoral regular, por meio do sufrágio universal, ou ainda por outros meios de exercício da soberania popular<sup>16</sup>.

O resultado do processo eleitoral para escolha do cargo de chefe do Executivo Federal também serve para definir a política pública que deve ser executada. O Presidente da República passa a ter não só o direito, mas o dever de constituir um governo, a partir da sua base política partidária que por sua vez lhe dará sustentação no parlamento<sup>17</sup>.

Porém, por mais que a ordem constitucional vigente em nosso país comporte uma variação na interpretação política do tempo e do modo de se atingir as premissas constitucionais, devemos reforçar a importância da dimensão democrática do Estado brasileiro, que deverá ser o aspecto balizador da atuação do Executivo federal, e, por conseguinte, do processo de construção das políticas públicas governamentais.

Assim, o projeto político eleito e a ser implementado deve encontrar eco nas ações da Administração Federal, não só na conformação técnica finalística das políticas públicas setoriais, mas também na tradução jurídica desses objetivos. Missão essa que, nos contornos da Administração Pública Federal, é executada desde 1988, com exclusividade, pela Advocacia-Geral da União.

Não importa a origem ou qualificação do projeto político governamental, se de direita, centro ou esquerda; se estatal intervencionista ou de Estado mínimo. Pois qualquer que seja a conformação das forças políticas em vigor, dentro de uma perspectiva democrática e pluralista, cabe à Advocacia-Geral da União, traduzindo os princípios constitucionais vigentes e suas variantes, oferecer a interpretação constitucional adequada e necessária, quer seja preventivamente, no trabalho de assessoramento na elaboração das políticas públicas e da sua consubstanciação legal, quer seja no campo repressivo, realizando a defesa da política pública no embate judicial.

O qualificativo democrático de direito incorporado à nossa atual Constituição de 1988, conforme se extrai das palavras de Maurício Delgado (2012), tanto ostenta o caráter inclusivo da sociedade política como também possibilita a implementação do caráter inclusivo da sociedade civil. Ou melhor, quer seja do ponto de vista das instituições estatais ou não estatais do

---

<sup>16</sup> O Art. 14 da CF/88: *A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular. (...).*

<sup>17</sup> Segundo a tese amplamente aceita na teoria política brasileira do Presidencialismo de Coalizão (ABRANCHES, 1988), formando assim um governo de concertação, compondo com os partidos que lhe dão sustentação política no Legislativo.

setor público ou privado, o aspecto democrático deve estar presente como fator não só do processo eleitoral formal, mas também da formação das políticas públicas e da sua implementação.

E é nesse sentido que, amparada na proeminência do conceito do Estado Democrático de Direito, que a Advocacia-Geral da União, como instituição oriunda do processo histórico de redemocratização da burocracia brasileira, deve, necessariamente, reproduzir interna e organicamente os aspectos democráticos imprescindíveis para o seu bom funcionamento e atendimento de sua missão constitucional.

Isso porque o conteúdo “democrático” não se resume apenas à participação política do cidadão no controle da atuação administrativa, mas também abrange e influencia as relações estatutárias democráticas entre os dirigentes da instituição e os seus membros.

Como podemos ver, a contextualização da Advocacia-Geral da União no Estado Democrático de Direito é imprescindível para que possamos entender com clareza como se dá o processo de formação da política pública e as razões legais e legítimas da sua defesa jurídica. Isso tudo a partir de um compromisso com os fundamentos de um projeto político em execução, sem que seja desqualificada a atuação institucional como sendo “politizada”.

Nesse passo repisamos que a redemocratização da sociedade brasileira, associada a uma ampliação do espaço público<sup>18</sup>, permitiu que a Advocacia-Geral da União passasse a desempenhar um protagonismo na intermediação não só dos interesses patrimoniais da União mas também dos projetos políticos encampados pelo Executivo Federal<sup>19</sup>, repercutindo na medida da sua parcela de delegação de poderes, as pretensões da sociedade de um modo geral, que, no passado, muitas vezes encontravam eco somente no Ministério Público ou nas Defensorias Públicas, nas questões judicializadas ou mesmo por meio de representações e pedidos de explicações perante o Legislativo Federal<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Segundo CODATO (2005), mesmo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 até o governo de FHC, o projeto político não envolvia verdadeiramente uma ampliação da participação política da sociedade civil, pois nesse início de governo havia uma preocupação de estabilização fiscal e monetária. E nesse caminho foram feitas algumas reformas constitucionais, mas em nenhum momento se enfrentou verdadeiramente a reforma política.

<sup>19</sup> Não muito raramente há divergência de atuação dentro do próprio Executivo Federal. Isso porque, diante da existência reconhecida na literatura da ciência política do presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988), que serve de arranjo político não só para eleger o Presidente da República, mas não menos importante, para lhe dar governabilidade, já que muitos partidos e interesses políticos conflitantes participam da burocracia federal, boa parte do gabinete e do comando das entidades e órgãos federais são conduzidos por políticos ou burocratas alinhados aos partidos da base de sustentação do governo, que constituem um plexo de forças políticas com interesses políticos diversos.

<sup>20</sup> A Advocacia-Geral da União, por meio do Advogado-Geral ou de outro dirigente de órgão central, muitas vezes é chamada a auxiliar o Executivo comparecendo às comissões parlamentares federais,

Podemos dizer que as instituições mencionadas realizam a defesa dos interesses públicos. Porém, cuja formação está baseada em processos de legitimação diversos. O primeiro, da Advocacia-Geral da União, amparado na legitimidade democrática do processo eleitoral. O Segundo, do Ministério Público e da Defensoria Pública representando os interesses individuais e homogêneos, que, eventualmente não foram acolhidos, por falha do serviço ou divergência na aplicação da lei das prescrições constitucionais, no rol das políticas públicas governamentais.

## 2.2 O ESTATUTO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO: ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO

Como já destacamos, a Advocacia-Geral da União é instituição de conformação constitucional<sup>21</sup>, com funções definidas a partir da cisão de atribuições que antes eram exercidas exclusivamente pelo Ministério Público Federal<sup>22</sup>, e da incorporação da função de consultoria jurídica da União que outrora estava a cargo da Consultoria-Geral da República (COSTA et. al, 2009), órgão que também era vinculado direta e pessoalmente ao Presidente da República.

Recapitulando, com o novo contorno definido no Art. 131 da carta política de 1988, cabe hoje à Advocacia-Geral da União, diretamente ou através de órgão vinculado, a tarefa de defender a União, Administração Federal direta e indireta, tanto na esfera judicial quanto na extrajudicial, bem como prestar consultoria e assessoramento jurídico exclusivamente ao Poder Executivo: Presidência da República e seus Ministérios.

Assim, a Constituição de 1988 promoveu a separação das funções de defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis que passaram a ser defendidos exclusivamente pelo Ministério Público<sup>23</sup>, da defesa da União e do Executivo, que passou a ser exercida por

---

permanentes ou provisórias. Inclusive, diretamente sobre a sua atuação com relação a uma determinada demanda judicial ou extrajudicial.

<sup>21</sup> Art.131, da CF/88.

<sup>22</sup> Já o MPF passou a concentrar suas atribuições na persecução penal, na defesa dos interesses difusos e coletivos da sociedade e na defesa do regime democrático, conforme estabelece o Art. 129, da CF/88.

<sup>23</sup>Art. 127. *O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.*

uma nova instituição, que, no âmbito federal, é representada pela Advocacia-Geral da União (COSTA et. al, 2009).

Não houve, porém, uma simetria na forma como foram categorizadas as funções do Ministério Público e da Advocacia-Geral da União. Isso porque, quando a norma constitucional descreve o Ministério Público, estabelece que lhe compete atuar perante o Estado-juiz, como instituição essencial à função jurisdicional. E, complementarmente, também declara qual o seu objetivo, qual seja a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

No caso da Advocacia-Geral da União, a delimitação da competência se deu pela especificação do ente e do órgão para o qual deve prestar os serviços de representação e defesa judicial, orientação e assessoramento jurídico, respectivamente: a União e o Poder Executivo Federal. Porém, não ficou estabelecido qual seria o fundamento dessa defesa e qual o interesse que subjaz na realização da sua missão.

Como não há instituição sem propósito, acreditamos que o propósito imediato da Advocacia-Geral da União seria o de colaborar, no seu âmbito de atuação, no controle de legalidade e legitimidade dos atos do Poder Executivo e, judicialmente, representar e defender a União nos atos da Administração Federal. E ainda, mediatamente, garantir a implementação da política pública e do plano de governo em execução.

Como as demais instituições brasileiras a Advocacia-Geral da União tem seu estatuto baseado numa lei de regência que estipula seu objetivo, estrutura, organização de trabalho, direitos e deveres dos membros efetivos da organização, que vão desempenhar as funções previstas nas diversas escalas de hierarquia da instituição.

A Advocacia-Geral da União surge como uma das novas instituições democráticas da Constituição de 1988, ao lado, por exemplo, da Controladoria-Geral da União - CGU (FIGUEIREDO, 2010)<sup>24</sup>.

Surge com a missão de não só defender judicialmente o Estado e a sua burocracia, mas também de definir os limites legais e legítimos da atuação burocrática, que,

---

<sup>24</sup> “Foi com o retorno à democracia que se fortaleceu e se ampliou de fato a estrutura burocrática da Presidência da República, juntamente com várias mais gerais que afetavam a burocracia como um todo, visando aumentar a sua democratização, a transparência e a eficiência da ação governamental. A estrutura da Presidência da República é modificada e ampliada. [...] a Casa Civil permanece assumindo a função de coordenação política-administrativa do governo. São criados ainda os seguintes órgãos: Advocacia-Geral da União (AGU) – prevista na Constituição de 1988 e implantada por lei complementar em 1993 – e a Controladoria-Geral da União (CGU) (2001)” (FIGUEIREDO, 2010, p. 194).

frisamos, durante todo o período da ditadura militar (1964-1985)<sup>25</sup> até a promulgação da Constituição 1988 atuava de forma autoritária sem que as suas ações pudessem ser efetivamente discutidas ou mesmo contrastadas pelos outros Poderes constituídos, quer seja com o Legislativo ou o Judiciário, bem como sequer enfrentava a fiscalização criteriosa que hoje notabiliza a atuação independente do Ministério Público.

O estatuto de regência da Advocacia-Geral da União, como é característica do nosso sistema jurídico, é baseado na lei e nas normas administrativas que nela encontram fundamento. Nele se encontram prescrições internas sobre a estrutura, a organização e o funcionamento da instituição, assim como a sua relação com os demais órgãos do Poder Executivo Federal, notadamente à Presidência da República e com os Ministérios e os demais órgãos da Administração Pública Federal descentralizada.

#### 2.2.1 A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO E A PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Segundo a estruturação dos órgãos alinhados à Presidência da República, disposta na Lei nº 10.683 de 28/05/2003, a Advocacia-Geral da União aparece como órgão auxiliar da Presidência da República.

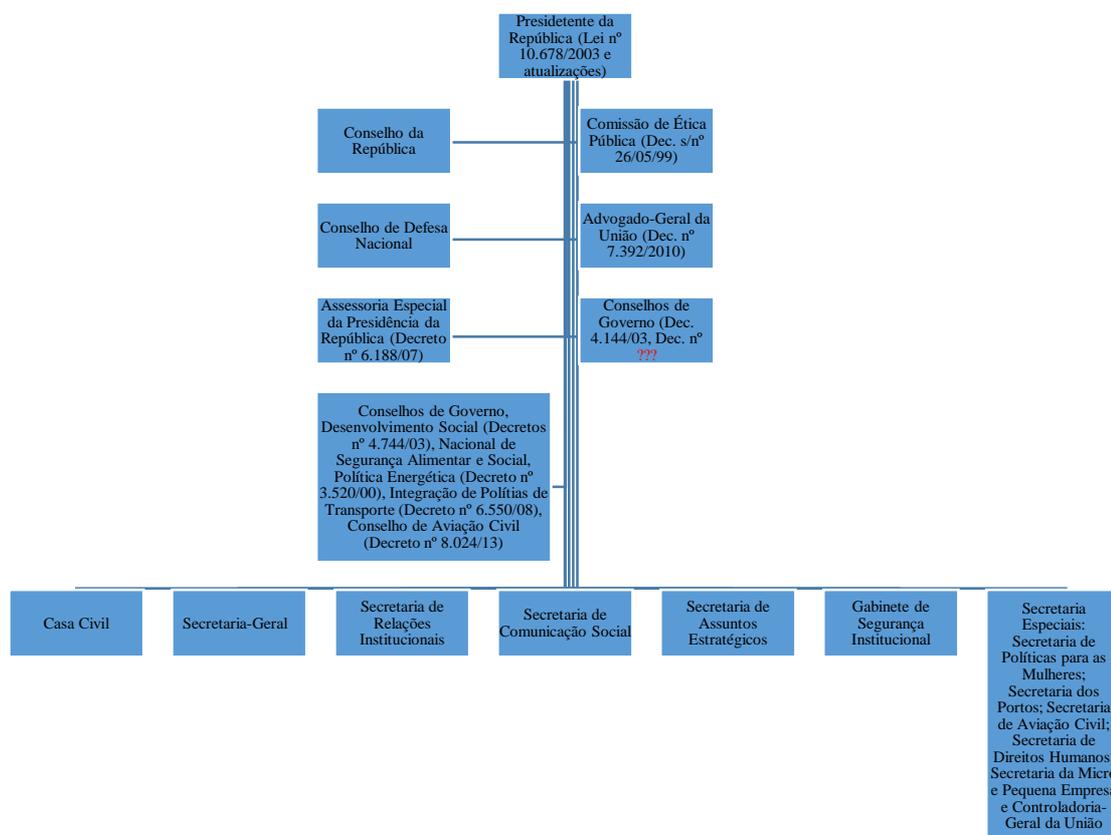
A proximidade da Advocacia-Geral da União com o Chefe do Executivo Federal pode, em princípio, ser considerada como a marca indicativa da sua dependência funcional, limitando assim qualquer pretensão de autonomia da organização.

Esse retrato do posicionamento orgânico da Advocacia-Geral da União reduz a expectativa de autonomia dos membros da instituição ao espaço restrito da expertise técnica-profissional dos Advogados da União e das demais carreiras que nela atuam, isto é, aos limites da autonomia técnica, que nada mais é do que a nota característica que distingue de um modo geral as profissões especializadas das carreiras típicas de Estado.

---

<sup>25</sup> Predominava assim uma democracia limitada, com o controle da sociedade pelo Estado (CODATO, 2005).

**Figura 1 – Presidência da República**



Fonte: Organograma resumido e simplificado construído a partir da versão oficial do sítio eletrônico da Presidência da República <<http://www2.planalto.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/presidencia/estrutura-organizacional/nup-00077-000403-2014-79.pdf>>.

Como podemos ver a partir do organograma acima reproduzido (Figura 1), o Presidente da República<sup>26</sup> se encontra no topo da estrutura do Poder Executivo Federal. Logo abaixo estão situados os órgãos essenciais às atividades da presidência (Gabinete, Casa Civil, Controladoria-Geral da União e demais Secretarias); os órgãos de assessoramento direto e imediato do chefe do executivo (Assessoria Especial, Advocacia-Geral da União, Conselhos de Governo) e os órgãos de consulta previstos constitucionalmente (Conselho de Defesa Nacional e Conselho da República); os Ministérios das áreas sociais, infraestrutura, governo e econômica.

Após visualizarmos a ramificação do organograma, percebemos que a Presidência da República possui à sua disposição uma estrutura de assessoramento complexa e capaz de

<sup>26</sup> O Art. 1º. da Lei nº 10.683 de 28/05/2003 situa o Advogado-Geral da União como órgão de assessoramento imediato do Presidente da República.

levar a cabo as pretensões centralizadoras do governo federal, que nada mais é do que uma consequência do sistema político alinhavado na Constituição brasileira.

Nessa esteira, o crescimento da Presidência da República é a consequência natural de uma reprodução da repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias, fortemente concentradas no governo central, no caso da União, conforme inferimos da avaliação da técnica-jurídica aplicada à conformação de poderes prevista na Constituição de 1988, segundo avalia Raul Machado Horta (2002).

Com esteio na análise de Karl Loewenstein<sup>27</sup>, o autor acentua que, diferentemente do regime efetivo de separação de poderes do sistema norte-americano, o chefe do Executivo federal brasileiro é a base de sustentação do poder político em detrimento não só do poder legislativo, que por sua vez executa uma fiscalização deficiente (VALDIVIESO, 2008), e dos Estados regionais, carente de recursos e dependente de transferências de recursos federais, dado o regime de concentração da receita tributária (HORTA, 2002).

Oportuno notarmos que parte dos órgãos vinculados à Presidência da República tem por missão institucional o exercício de alguma atividade de controle sobre a Administração Federal, quer seja político, como a Casa Civil e as Secretarias Especiais, ou ainda técnico, dentre as quais destacamos a Controladoria-Geral da União<sup>28</sup>, que realiza, no âmbito interno do Executivo federal, o controle da eficiência e da regularidade dos gastos, prevenindo e reprimindo os atos de improbidade administrativa e de má gestão.

O outro órgão de controle é a própria Advocacia-Geral da União que presta assessoria direta ao Presidente da República, exercendo o controle de legalidade e legitimidade dos atos do Poder Executivo, com a relevante atribuição de dar a conformação jurídica aos atos praticados pela Administração Pública Federal, desde os atos de gestão, como os processos de aquisição de bens e serviços (licitações e contratos de um modo geral), até o suporte jurídico na elaboração de projetos de lei e de governo, visando à implementação das políticas públicas federais.

---

<sup>27</sup> Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel, 1970, p. 364.

<sup>28</sup> Criada em 28 de maio de 2003, com a publicação da Lei nº 10.683, a Controladoria-Geral da União (CGU), típica agência anticorrupção do país, é o órgão encarregado de assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria. A CGU é ainda órgão central do Sistema de Controle Interno e do Sistema de Correição, ambos do Poder Executivo Federal. (Fonte: <<http://www.cgu.gov.br/CGU/Historico/>>).

Esse controle é exercido por delegação do Presidente da República e incide sobre toda a burocracia federal<sup>29</sup>, aqui concebida como uma organização permanente do Estado formada por servidores de carreira ou não, que têm a incumbência de dar movimento ao aparelho estatal (BRESSER PEREIRA, 2010).

### 2.2.2 ESTATUTO INTERNO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

Como já podemos perceber, a criação e regulamentação da Advocacia Pública e especialmente da Advocacia-Geral da União no plano federal assume um grau de importância com a centralização das funções jurídicas federais num só órgão, que, mesmo após o seu surgimento, continuou seu processo de crescimento e se assenhorando de outros órgãos jurídicos que ainda se encontravam dispersos na administração pública federal indireta.

Com relação à Advocacia-Geral da União, poderíamos destacar as suas funções estatutárias a partir da especificação feita pela Constituição Federal de 1988, que, no Capítulo IV – Das Funções Essenciais à Justiça, na Seção II – Da Advocacia Pública, no Art. 131, prescreve as duas competências basilares, exercidas diretamente ou por meio de órgão vinculado, na representação judicial e extrajudicial da União (entidade de direito público interno, síntese dos interesses da federação brasileira).

Em seguida, com base na regulamentação contida legislação infraconstitucional, especificamente na Lei Complementar nº 73, de 10/02/93<sup>30</sup>, que vem explicitar as competências e responsabilidades institucionais e funcionais que dão suporte para execução das atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo e da representação judicial da União.

---

<sup>29</sup> Sobre o exercício do controle de delegação por parte do chefe do executivo no presidencialismo ou no parlamentarismo, quer seja nos sistemas multipartidários ou não, é um tema que vem sendo objeto de estudo na literatura política brasileira (FIGUEIREDO, 2010) (SANTOS, 2009) (LOUREIRO e ABRUCIO, 1999) e mais fortemente na literatura estrangeira (MOE e CALDWELL, 1994) particularmente da americana (WOOD e WATERMAN, 1994) (STRØM, 2000) (LEWIS, 2007); com destaque, no detalhe, para distinção das formas de controle *ex ante* e *ex post* (THIES, 2001).

<sup>30</sup> Devemos esclarecer que a lei complementar é prevista na CF/88 (Art. 59, II e Art. 69) como um tipo de lei que exige um processamento diferenciado de uma lei comum, ou ordinária, exige quórum qualificado (maioria absoluta para a sua aprovação) e geralmente trata de temas mais complexos ou estruturantes, como, por exemplo, a criação de um órgão institucional, como é o caso da AGU e do Ministério Público.

Mesmo que a Advocacia-Geral da União tenha surgido como um produto do constitucionalismo democrático da Constituição de 1988, foram necessários quase cinco anos para que a Lei Complementar nº 73, que organiza o seu funcionamento, fosse sancionada pelo então Presidente Itamar Franco no dia 10 de fevereiro de 1993, com a denominação de Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União.

O legislador federal elaborou um diploma normativo que traz a coluna mestra de funcionamento da Advocacia-Geral da União, detalhando quais os órgãos superiores de comando da instituição, dentre as funções contenciosa (representação judicial da União), consultiva (assessoramento e consultoria jurídica do poder Executivo), nas esferas da administração direta (Procuradoria-Geral da União e da Fazenda Nacional, Consultoria-Geral da União), e ainda a atividade interna administrativa e disciplinar (Conselho da Advocacia-Geral da União e a Corregedoria-Geral da Advocacia-Geral da União).

Todos os órgãos de direção superior estão sob a supervisão direta do Advogado-Geral da União, que por sua vez, no exercício das suas atribuições internas e externas, conta com o auxílio direto da Secretaria-Geral do Contencioso e a Secretaria-Geral de Consultoria<sup>31</sup>, bem como do seu próprio Gabinete.

Como órgãos de execução, a norma elenca logo em seguida as representações da Procuradoria-Geral da União e da Fazenda Nacional nos Estados e as Consultorias da União nos Ministérios e nos Estados<sup>32</sup>, na Secretaria-Geral da Presidência da República e das Consultorias no Estado Maior das Forças Armadas<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Inciso I do Art. 2º da Lei Complementar nº 73/93.

<sup>32</sup> *O artigo 8º-F da Lei nº 9.208, de 12 de abril de 1995, com a redação inaugurada pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001, dispõe que o Advogado-Geral da União poderá instalar Núcleos de Assessoramento Jurídico nas Capitais dos Estados e, quando o interesse do serviço recomendar, em outras cidades. A denominação Núcleo de Assessoramento Jurídico foi alterada para Consultoria Jurídica da União no Estado pelo Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010, que teve a sua redação alterada pelo Decreto nº 7.526, de 15 de julho de 2011. As Consultorias Jurídicas da União nos Estados (CJUs nos Estados) são órgãos integrantes da Consultoria-Geral da União, coordenados pelo Departamento de Orientação e Coordenação de Órgãos Jurídicos (DECOR/CGU), e têm como titular o Coordenador-Geral, nomeado em comissão pelo Advogado-Geral da União, dentre bacharéis em Direito de elevado saber jurídico e reconhecida idoneidade. (Fonte: <<https://redeagu.agu.gov.br/PaginasInternas.aspx?idConteudo=126265&idSite=1104&aberto=&fechado>>).*

<sup>33</sup> Com base no disposto na LC nº 73/93 e o disposto no art. 8º-G da Lei nº 9.208/95, o Advogado-Geral da União, a partir da nova configuração ministerial das Forças Armadas, instalou a Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa, ladeada pelas Consultorias Jurídico-Adjuntas dos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. Nesse ponto pode-se perceber a regalia em favor dos extintos Ministérios militares, cuja divisão da caserna foi contemplada, diferentemente de qualquer outra pasta ministerial, com consultorias para cada uma das divisões das armas.

Por fora da estrutura da Advocacia-Geral da União, ainda temos as Procuradorias e Departamentos Jurídicos que cumprem sua atividade jurídica junto à Administração indireta (autarquias, fundações e agências reguladoras federais), na qualidade de órgãos vinculados, reunidos sob a direção da Procuradoria-Geral Federal<sup>34</sup>, que apesar de não fazer parte da estrutura orgânica nos termos da Lei Complementar nº 73/93, estão subordinadas tecnicamente ao Advogado-Geral da União.

Assim, numa breve digressão, verificamos a reunião e posterior incorporação como apêndice na estrutura da Advocacia-Geral da União, dos órgãos jurídicos dispersos das autarquias e fundações públicas, que foram reunidos na Procuradoria-Geral Federal<sup>35</sup>.

E, posteriormente, com a criação da carreira de Procurador Federal<sup>36</sup> e sua aproximação, subordinação técnica-jurídica à própria Advocacia-Geral da União, temos como fato consumado a consolidação do poder de controle da legalidade e da juridicidade dos atos da Administração Federal (SANT'ANNA, 2009).

Podemos dizer que a criação da Procuradoria-Geral Federal veio ultimar o processo de profissionalização e uniformização da atuação jurídica<sup>37</sup> na esfera do serviço jurídico federal, que já havia sido iniciado com a própria concentração dos serviços jurídicos pela Advocacia-Geral da União.

Além da organização, previsão de normas de transição e de cunho processual, a Lei Complementar nº 73/93 detalha as atribuições dos órgãos de direção superior e dos órgãos de execução, poderes e deveres dos seus membros, quer sejam apenas ocupantes de uma das funções diretivas dos órgãos superiores, cargo em comissão, ou ainda como membro efetivo das diferentes carreiras<sup>38</sup>, selecionados a partir de concurso público.

---

<sup>34</sup> Num processo que culminou com a centralização de todas as funções jurídicas do Executivo Federal sob a batuta da Advocacia-Geral da União, foram todos os órgãos jurídicos dispersos da Administração indireta reunidos sob a direção, num novo órgão, assemelhado aos órgãos centrais de direção. A Procuradoria-Geral Federal foi criada pela Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, com estrutura semelhante à Procuradoria-Geral da União, com um órgão central e representações estaduais, com a incumbência de prestar, de forma concentrada, a defesa judicial e extrajudicial das autarquias e fundações, bem como a consultoria jurídica e o assessoramento das entidades da administração indireta.

<sup>35</sup> Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, que cria a Procuradoria-Geral Federal, órgão que encontra-se submetido à supervisão da Advocacia-Geral da União, Art. 9º.

<sup>36</sup> Lei nº 12.269, de 21 de junho de 2010.

<sup>37</sup> Os departamentos jurídicos se encontravam administrativamente vinculados às autarquias e fundações. A forma de provimento era diversificada, as promoções, bem como a estruturação. Muitos concursos de seleção eram demasiadamente simplificados o que resultava muitas vezes em baixa qualificação, predomínio do gestor público (Costa org., 2009), com perda no controle da legalidade, na qualidade da defesa e da orientação jurídica.

<sup>38</sup> Hoje, são carreiras da advocacia pública federal, subordinadas tecnicamente ao AGU: Advogado da União, Procurador Fazenda Nacional, Procurador Federal e Procurador do Banco Central.

Também estão especificados na Lei Orgânica quais os cargos que são privativos dos membros efetivos e aqueles que podem ser ocupados por pessoal de fora do quadro, indicados pelo Advogado-Geral da União e nomeados pelo Presidente da República.

Na lógica do monopólio da defesa judicial ou extrajudicial da União e da orientação jurídica do Poder Executivo Federal, a norma geral da Advocacia-Geral da União especifica os instrumentos de controle e uniformização à disposição do Advogado-Geral da União como sendo o Parecer Normativo e a Súmula Administrativa do Advogado-Geral da União.

O Parecer Normativo tem por objetivo uniformizar a interpretação da norma jurídica no âmbito de todo o Executivo Federal, desde que aprovado por despacho do Presidente da República e publicada no Diário Oficial da União. Trata geralmente de matéria que pode ou não estar judicializada, mas uma vez que determina a interpretação jurídica, essa passa a valer para toda a Administração Pública Federal com caráter de generalidade.

A Súmula Administrativa do Advogado-Geral da União visa à adequação da atuação judicial da representação da União. Tem por escopo a redução da litigiosidade, mas se encontra restrita aos órgãos jurídicos da Advocacia-Geral da União<sup>39</sup>. Funciona como um mecanismo de conformação ou mesmo da assimilação da jurisprudência reiterada ao espaço da Administração Pública Federal, evitando assim a propositura de ações ou mesmo propondo a desistência delas.

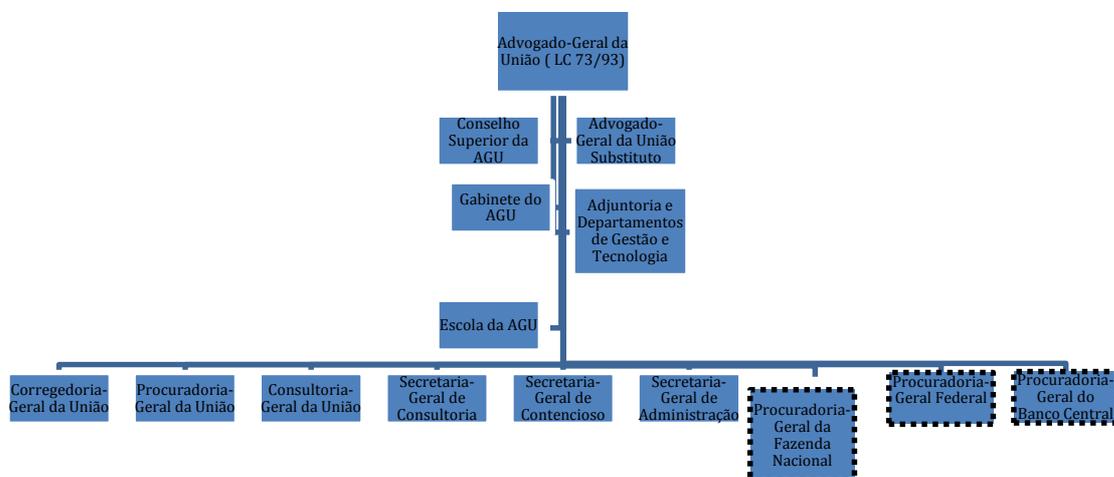
Com um hiato de aproximadamente dezessete anos depois da edição da Lei Complementar nº 73/93 e um longo percurso de estruturação do órgão, enfim foi aprovada a estrutura regimental da Advocacia-Geral da União, por meio do Decreto Presidencial nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010, o qual esmiúça o nível burocrático da instituição, especificando a divisão de atribuição de cada departamento ou coordenação dos órgãos de direção superior, execução, auxiliar ou mesmo vinculado.

Podemos dizer que com esse último regulamento administrativo, temos por consolidado o estatuto atualmente em vigor da Advocacia-Geral da União, normatizando as funções, composição dos órgãos internos, divisão de atribuições, e ainda poderes e deveres dos seus membros efetivos.

---

<sup>39</sup> Arts. 39 a 44, da LC nº 73/93.

**Figura 2 - Advocacia-Geral da União**



Fonte: Organograma extraído e simplificado a partir da versão da página eletrônica da Advocacia-Geral da União <[http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/163734](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/163734)>.

Contudo, para o propósito da nossa análise política não precisaremos dissecar os meandros administrativos da Advocacia-Geral da União e os seus diversos órgãos executores de atividades finalísticas e meio.

Para tanto consideramos suficiente que façamos, a bem da concisão e da limitação natural de tempo que normalmente constroem uma pesquisa, um exame mais acurado da estrutura dos dois órgãos superiores da Advocacia-Geral da União, a Consultoria-Geral da União – CGU e a Procuradoria-Geral da União – PGU<sup>40</sup>, nos quais aplicaremos os questionários aos Advogados da União que neles estejam lotados.

Isso porque entendemos que por meio da Consultoria-Geral da União e da Procuradoria-Geral da União podemos ter uma noção bem clara daquilo que pretendemos demonstrar na conclusão deste estudo, qual seja relacionar a atuação desses dois órgãos de direção superior à eventual conformação política de suas ações, a partir dos instrumentos de constrangimento à disposição da Chefia do Executivo Federal e, ainda, do gabinete ministerial.

<sup>40</sup> Vide nota 5.

### 2.2.3 A CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO – A CONFORMAÇÃO LEGAL DA POLÍTICA PÚBLICA

A Consultoria-Geral da União é o órgão superior vinculado diretamente ao Advogado-Geral da União e que tem a atribuição de auxiliá-lo no exercício da atividade de consultoria jurídica e assessoramento jurídico do Presidente da República, assim como fornecer subsídios e orientação para as demais unidades da sua estrutura consultiva, mantendo assim a uniformização do entendimento em matéria consultiva.

Atua por meio das Consultorias Jurídicas da União nos Estados e nos Ministérios. Presta ainda de forma exclusiva a consultoria e o assessoramento da Administração direta do Poder Executivo<sup>41</sup>, excetuadas as questões de natureza tributária que constituem nicho de atuação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, que concentra também a atividade contenciosa<sup>42</sup>, e a consultoria e assessoramento do Banco Central – BC, que é de competência privativa da Procuradoria-Geral do Banco Central<sup>43</sup>.

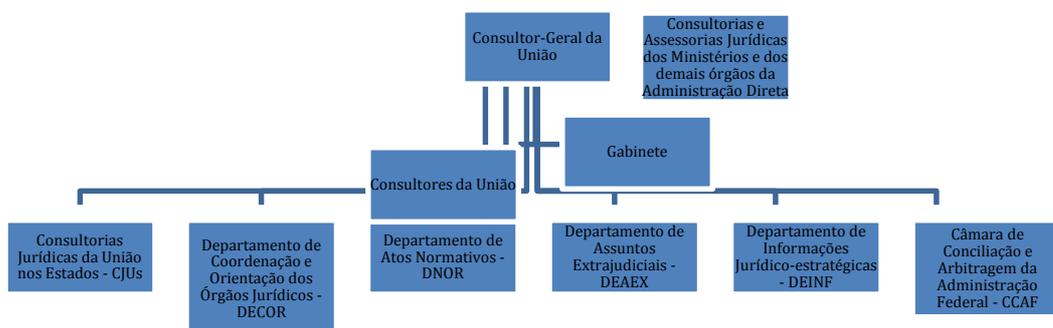
---

<sup>41</sup> A Administração indireta federal, constituídas das entidades públicas descentralizadas, autarquias (inclusive agências reguladoras) e fundações, são representadas judicial e extrajudicialmente pelos seus procuradores, e cujos departamentos e procuradorias integram a AGU na categoria de órgãos vinculados, conforme o § 3º do Art. 2º da LC 73/93. Posteriormente, num movimento de centralização desses departamentos jurídicos, visando à uniformização da atuação sob a supervisão do Advogado-Geral da União, todos eles foram reunidos na Procuradoria-Geral Federal – PGF, criada pela Lei nº 10.480, de 02/07/2002, que no seu Art. 9º prevê a autonomia administrativa e financeira no novo órgão, bem como cria o cargo de Procurador-Federal a partir da reunião dos cargos jurídicos dessas unidades. A Procuradoria-Geral do Banco Central, devido à autonomia e especialidade técnica de suas funções, não integra a PGF, e seus membros constituem carreira própria, denominada de procuradores do Banco Central (Art. 15 da Lei nº 10.480/2002).

<sup>42</sup> A representação da União na matéria tributária e fiscal (excetuada a material previdenciária de atribuição da Procuradoria-Geral Federal) é atribuição da PGFN, órgão que já vinha atuando na consultoria e assessoramento do Ministério da Fazenda e suas entidades vinculadas, mas que a partir da Constituição Federal de 1988 passou a fazer também a representação judicial das causas (§3o. do Art. 131, da CF/88 e Arts. 12 e 13 da LC nº 73/93). Trata-se de órgão que se encontra vinculado tecnicamente à AGU, mas por uma questão histórica permaneceu administrativamente vinculado ao Ministério da Fazenda.

<sup>43</sup> Vide nota 30.

**Figura 3 – Consultoria-Geral da União**



Fonte: <<https://redeagu.agu.gov.br/PaginasInternas.aspx?idConteudo=127284&idSite=1104&aberto=&fechado=>>.

Cabe também à Consultoria-Geral da União o exercício da representação extrajudicial da União (representação junto ao Tribunal de Contas da União – TCU, que não é considerado um tribunal judicial), assim como coordenar e orientar o trabalho das Consultorias Jurídicas dos Estados, que lhe estão subordinadas administrativamente e hierarquicamente.

Dentre suas obrigações está a de exercer a coordenação e a orientação técnica e jurídica das Consultorias Jurídicas nos Ministérios (CONJURs)<sup>44</sup>. Nesse caso, as Consultorias Jurídicas da União nos Ministérios, apesar de vinculadas tecnicamente ao Advogado-Geral da União, permanecem vinculadas administrativamente aos respectivos Ministérios, o que viria facilitar a missão dos Advogados da União que atuam nas consultorias dos Ministérios, ou seja, no controle de legalidade e legitimidade da política pública. Além, é claro, na manutenção de uma dependência estrutural histórica desses corpos jurídicos na estrutura administrativa dos Ministérios (COSTA org., 2009)<sup>45</sup>.

A par da atuação consolidada da Consultoria-Geral da União no exercício das funções de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, devemos destacar a representação extrajudicial da União, que, por meio do art. 8º da Lei nº 9.028/95, lhe atribuiu a função de realizar a composição interna dos conflitos surgidos entre os órgãos da Administração Federal direta e indireta, bem como a possibilidade de mitigação da

<sup>44</sup> Arts. 10 e 11, da LC nº 73/93.

<sup>45</sup> Vale ressaltar, nesse ponto, que a indicação dos Consultores Jurídicos dos Ministérios cabe ao Ministro da pasta, podendo recair sobre profissional não efetivo ou mesmo sem vínculo com a Administração Federal (Inciso II e §1º, do Art. 49, da LC nº 73/93).

litigiosidade, executada pela Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF<sup>46</sup>.

O órgão consultivo central tem por atribuição a elaboração das informações e estudos jurídicos solicitados pela autoridade administrativa assistida ou assessorada, no exercício da atividade de controle interno de legalidade e legitimidade dos atos a ser praticados pelos dirigentes públicos ou já praticados (controle *ex ante* ou mesmo *ex post*).

A atividade consultiva tem como principal instrumento de atuação o parecer jurídico. Trata-se de peça jurídica normativamente prevista, que vai além de uma mera formalidade administrativa e cuja existência e inclusão nos processos administrativos é condição de aperfeiçoamento do ato administrativo, notadamente na realização de contratos e nos processos de licitação<sup>47</sup>, cuja manifestação deverá ser prévia e conclusiva.

Na sua estrutura, a Consultoria-Geral da União conta com o trabalho de 895 Advogados, 129 servidores administrativos de apoio, distribuídos em 62 unidades, entre a sede da CGU, Consultorias Jurídicas nos Ministérios e Secretarias do Governo Federal e, ainda, nas Consultorias Jurídicas da União sediadas em cada unidade da federação<sup>48</sup>.

A Consultoria-Geral da União atua prestando consultoria e assessoramento jurídico, bem como representando os interesses da União extrajudicialmente, como é o caso da representação da Advocacia-Geral da União junto ao Tribunal de Contas da União – TCU, onde a Consultoria-Geral da União é responsável pela defesa dos atos da Administração Federal auditados pelo órgão de controle de contas, bem como atuando na defesa dos gestores públicos que, comprovadamente, tenham agido em prol do interesse público.

Especificamente com relação ao trabalho da consultoria jurídica, devemos dizer que não há uma obrigatoriedade na aceitação do parecer jurídico prestado pelo membro da

---

<sup>46</sup> Após uma tentativa frustrada de instituição legal de um novo departamento com função específica para realizar a conciliação administrativa, foi criada por ato administrativo do Advogado-Geral da União a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF com atribuição para conciliar e arbitrar conflitos entre órgãos da Administração Federal, assim como entre esta e a Administração Pública dos Estados e do Distrito Federal. Criada pelo Ato Regimental da AGU nº 05, de 27 de setembro de 2007, com sua forma de atuação regulada pela Portaria AGU nº 1.281, de 27 de setembro de 2007, com o objetivo precípuo de evitar litígios entre os órgãos da Administração Federal, teve seu escopo inicial ampliado pela Portaria AGU nº 1.099, de 28 de julho de 2008, passando também a dirimir controvérsias entre a Administração Federal e a Administração Pública dos Estados e do Distrito Federal.

<sup>47</sup> Licitação é o termo técnico usado para enquadrar o processo de compra ou de contratação de serviço quando realizado pelo poder público de um modo geral, a fim de garantir transparência e igualdade de participação para todo aquele que deseje contratar com a Administração.

<sup>48</sup> Dados extraídos do anuário da Advocacia Pública no Brasil – ano 2014, publicado pela Revista Consultor Jurídico, Diretor Mário Chaer, Matsuura e Pereira, Double Editorial, 2014.

Advocacia-Geral da União pelo coordenador imediato da própria Consultoria-Geral da União ou mesmo pelo gestor público federal.

No entanto, caso o dirigente público venha a rejeitar a opinião jurídica apresentada pelo Advogado da União, deverá fazê-lo de forma fundamentada. Nesse ponto, pode-se dizer que a garantia da legalidade e da probidade dos negócios públicos antepõe uma barreira, dificultando a realização de um ato contrário à lei.

Não há dúvida que o papel de controle da burocracia pública exercido pela Consultoria-Geral da União, por meio do exame da legalidade e legitimidade do ato administrativo, impõe constrangimentos interpretativos que muitas vezes têm origem em manifestações gerais e de caráter normativo, aprovadas pelo Consultor-Geral da União, ou, até mesmo pelo Advogado-Geral da União. Pois, nos casos em que for aprovada por decreto do Presidente da República, ganha *status* de Parecer Normativo, passando a vincular toda a Administração Federal quanto à orientação nele contida.

#### 2.2.4 A PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO – A DEFESA JUDICIAL DA UNIÃO E DAS SUAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Como dissemos acima, à Consultoria-Geral da União cabe atuar no controle da legalidade dos atos da administração, assistindo e assessorando o Executivo Federal, orientando a interpretação da lei e auxiliando na formulação e na implementação das políticas públicas no âmbito da Administração Federal.

Mas, uma vez que ocorra um questionamento externo, por via judicial, referente aos efeitos jurídicos das políticas públicas perante às diversas instâncias do nosso sistema judiciário, caberá à Procuradoria-Geral da União – PGU representar os interesses da União.

Nessa fase os aspectos políticos que influenciaram a produção das políticas públicas ficam num segundo plano. Pois, uma vez instaurado o conflito, a discussão migra do plano administrativo para o judicial.

Contudo, não queremos dizer aqui que não possa ocorrer um acordo ou mesmo uma modificação do entendimento da União, por meio da atuação da Procuradoria-Geral da União, durante o processo judicial, e na forma e conteúdo da defesa judicial possa ser alterado ou mesmo influenciado por questões políticas legítimas e juridicamente justificáveis.

Para tanto, importante enfatizarmos que no espaço judicial tem maior peso a política de convencimento própria dos tribunais judiciais. Nesse momento, o trabalho que o conjunto dos Advogados da União lotados na Procuradoria-Geral da União realiza é o de sensibilização dos juízes e dos tribunais sobre a tese jurídica adotada na defesa da União e, numa última instância da política pública, nas suas mais diversas acepções (social, econômica ou administrativa).

Para cumprir a sua missão, a Procuradoria-Geral da União atua de forma diferente da Consultoria-Geral da União. Enquanto o órgão do consultivo possui uma relação direta com a Administração Federal e com a autoridade pública assessorada, os membros da Advocacia-Geral da União, que atuam no contencioso judicial, não mantêm uma relação direta ou mesmo rotineira com a estrutura administrativa.

Não raro, tal contato só ocorre quando necessário e tem por objetivo o aprimoramento da qualidade da informação da defesa judicial. Isso porque, no caso da representação judicial, muitas vezes o litígio chega antes em um dos órgãos da Procuradoria-Geral da União para depois ser levado ao conhecimento do órgão administrativo para que este possa inclusive prestar subsídios para a defesa do ato questionado perante a justiça.

A Procuradoria-Geral da União, órgão de direção superior diretamente vinculado ao Advogado-Geral da União, conta com o trabalho de aproximadamente 930 Advogados da União e 1600 servidores administrativos, distribuídos em 68 unidades e no órgão central em Brasília<sup>49</sup>.

A competência desse órgão de direção superior é a de representar a União nos Tribunais Superiores da Justiça e do Trabalho e nos Tribunais Regionais Federal da 1ª Região e do Trabalho da 10ª Região, com suas sedes na capital da República.

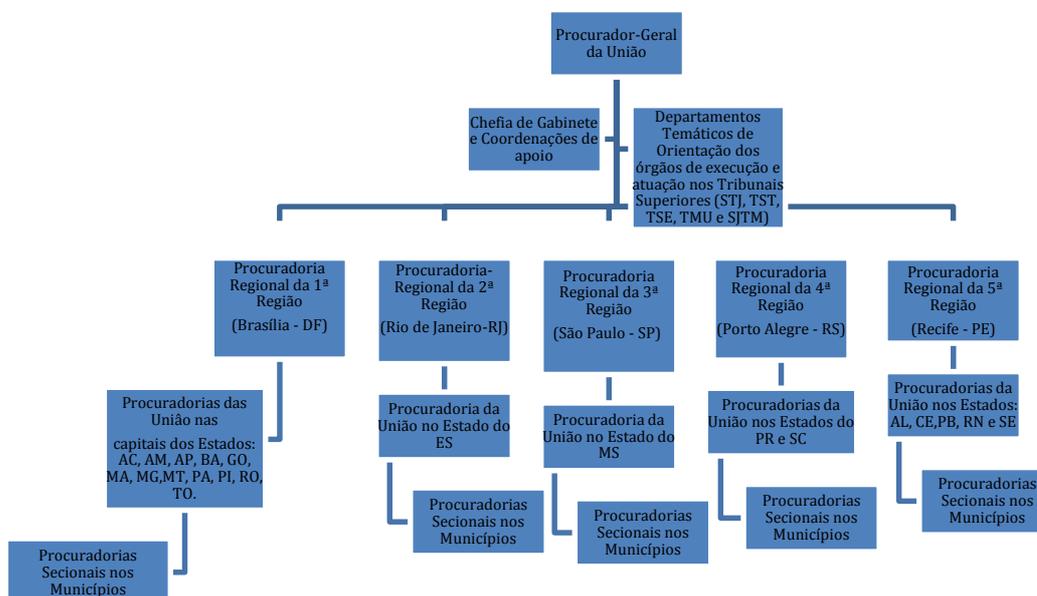
Já nas capitais dos Estados, representa a União nos Tribunais Regionais Federais, do Trabalho, Eleitoral<sup>50</sup> e, ainda, excepcionalmente, nos Tribunais de Justiça nos Estados, bem como na primeira instância da justiça comum, federal, eleitoral e do trabalho, e excepcionalmente na justiça estadual comum.

---

<sup>49</sup> Dados extraídos do anuário da Advocacia Pública no Brasil – ano 2014, publicado pela Revista Consultor Jurídico, Diretor Mário Chaer, Matsuura e Pereira, Double Editorial, 2014.

<sup>50</sup> A União, quando participa de algum litígio judicial, tem por competente a Justiça Federal, excetuadas aquelas de competência da Justiça Eleitoral e do Trabalho (exemplos de justiça federal especializada), segundo se infere do inciso I, do Art. 109, da CF/88. Só excepcionalmente, a União, por meio dos seus representantes judiciais, atua na Justiça comum estadual e sempre com a perspectiva de buscar o deslocamento da ação judicial para a Justiça Federal.

**Figura 4 - Procuradoria-Geral da União**



Fonte: Organograma construído a partir de informações contidas no endereço da página oficial da Advocacia-Geral da União, no tópico referente à Procuradoria-Geral da União <<https://redeagu.agu.gov.br/PaginasInternas.aspx?idSite=1108>>.

No entanto, a atuação da Procuradoria-Geral da União não se restringe apenas à representação judicial da União quando essa é acionada em qualquer das instâncias judiciais, mas também da atuação proativa, quando são propostas ações para preservar os interesses patrimoniais diretos da União e, ainda, recuperar os recursos públicos federais desviados por atos de improbidade administrativa<sup>51</sup>.

Qualquer que seja a posição assumida pela União num processo judicial, cabe à Procuradoria-Geral da União, com base numa estrutura hierarquizada, sob o comando do Procurador-Geral da União e dos Procuradores Regionais, Estaduais, Seccionais, e respectivos departamentos e coordenações jurídicas de orientação, oferecer uma atuação uniforme perante o Poder Judiciário. Sempre, sob a supervisão do Advogado-Geral da União, que, frisamos, a qualquer momento, pode avocar para si a condução do processo.

Os instrumentos utilizados pelos Advogados da União para atuar na defesa dos interesses da União são aqueles dispostos na prática processual normatizada, a depender do

<sup>51</sup> O Relatório do Departamento do Patrimônio Público da Procuradoria-Geral da União, período de 1º de janeiro de 2013 a 30 de novembro de 2013, apresenta o resultado geral dos recolhimentos obtidos pelo Grupo Permanente e atuação proativa, no qual a União é autora de ações em que cobra o valor de aproximadamente um bilhão de reais (extraído da página oficial da Advocacia-Geral da União: <<https://redeagu.agu.gov.br/PaginasInternas.aspx?idConteudo=232899&idSite=1108&aberto=&fecha do=>>>).

tipo de causa ou da matéria, que se encontra detalhado no nosso sistema legal-judicial. Não havendo, como no caso da Consultoria-Geral da União, uma manifestação principal que possa sintetizar o trabalho dos advogados da União do contencioso.

Vale ressaltar que há também espaço para a conciliação não só antes do litígio, mas também quando a questão já estiver judicializada. Para isso foram criados instrumentos<sup>52</sup> que permitem a formatação dos acordos ou mesmo da desistência de ações, quando houver jurisprudência reiterada sobre o tema e não haja mais razão para se prolongar o debate jurídico, ou para aqueles casos que o acordo proporcione uma efetiva vantagem econômica ou até mesmo política para a União, tendo em vista o interesse público selecionado (política pública prioritária)<sup>53</sup>.

Hoje, a Procuradoria-Geral da União não só obtém um relativo sucesso nas ações que pleiteiam valores financeiros contra a União como também garante a execução de políticas públicas e a cobrança do dinheiro público federal desviado ou mal aplicado, principalmente das multas e condenações impostas pelo Tribunal de Contas da União aos gestores públicos que tiveram suas contas rejeitadas, por meio das execuções e ações de ressarcimento por ato de improbidade<sup>54</sup>.

Devemos enfatizar que após a democratização das relações entre a sociedade e o Estado, considerando o regime constitucional vigente que garante os direitos individuais e o livre acesso à justiça, houve um incremento exponencial das demandas judiciais por benefícios ou serviços públicos, pleiteando a implementação ou mesmo reclamando da falha na implementação de uma política pública.

Em verdade, para boa parte da literatura jurídica houve o deslocamento para o Judiciário da decisão sobre o direito à política pública, que vem se denominando de “judicialização da política”, ou ainda em “politização da justiça” (NEVES, 2008).

---

<sup>52</sup> A Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, prevê a possibilidade de autorização por parte do Advogado-Geral da União para realizar acordo para pôr fim ao litígio judicial, estipulando valores de alçada para a sua realização, bem como a possibilidade de delegação e subdelegação dessa competência às instâncias dirigentes direta ou indiretamente subordinadas ao Advogado-Geral da União.

<sup>53</sup> Essa atuação garante não só um desafogar o Poder Judiciário, como também uma melhor resposta ao cidadão que litiga com a União. Enfim, pretende-se evitar um prejuízo econômico ainda maior, com a protelação de casos sem possibilidade concreta de vitória do ente federal.

<sup>54</sup> Segundo o levantamento publicado no Anuário da Advocacia Pública no Brasil – 2014, foram ajuizadas 1.215 ações de execução com base em decisões (acórdãos) do TCU, 2.109 ações para a recuperação de crédito e combate à corrupção e realizados 477 acordos para a recuperação de créditos, que resultaram, por exemplo, em créditos recuperados no valor de 154,41 milhões e 232,64 milhões de bens e valores bloqueados.

Constatações essas de desempenho e aumento de trabalho só reforçam a importância da Advocacia-Geral da União como um todo, no contexto do Estado Democrático de Direito, cuja atuação judicial garante a integridade do patrimônio (recursos) e da política pública, como também no controle de legalidade, a partir da aplicação correta da lei (consultoria e assessoramento jurídicos) pela Consultoria-Geral da União.

Essa atuação informada na defesa dos interesses do Estado oferece conseqüentemente uma maior celeridade e melhor qualidade no resultado final do julgamento das ações. E, em muitos casos, a antecipação em parte do resultado por meio da conciliação.

Na prática, como instrumentos viabilizadores de uma defesa judicial célere e profissional, a Procuradoria-Geral da União dispõe do enunciado de Súmula Administrativa, que uma vez aprovado pelo Advogado-Geral da União, pode autorizar o contencioso e até outros órgãos de representação judicial da Administração Federal direta, de outras procuradorias especializadas (Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional) ou da Administração indireta (Procuradoria-Geral Federal e Procuradoria-Geral do Banco Central) a desistir de ações ou mesmo reconhecer direitos.

### **2.3 O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

Não há como se falar na instituição Advocacia-Geral da União sem mencionar a figura do Advogado-Geral da União, dada a relação de dependência orgânica da entidade para com o seu chefe e dirigente máximo.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que a instituição tem por chefe o Advogado-Geral da União. Trata-se de cargo de livre nomeação pelo Presidente da República<sup>55</sup>, cujo ocupante não precisa ser oriundo necessariamente de uma das carreiras da advocacia pública federal, nem mesmo ser servidor público federal, exigindo-se do pretendente apenas que tenha notável saber jurídico, seja maior de trinta e cinco anos e que tenha reputação ilibada, conforme dispõe o §1º, do Art. 131 da CF/88.

Vale ressaltar que, diferentemente do que ocorre com outros cargos de alta direção do Poder Executivo, como: o Presidente e os Diretores do Banco Central, os Diretores

---

<sup>55</sup> Art. 84. *Compete privativamente ao Presidente da República: [...] XVI - nomear os magistrados, nos casos previstos nesta Constituição, e o Advogado-Geral da União.*

de Agências Reguladoras<sup>56</sup> e o cargo de Procurador-Geral da República (chefe do Ministério Público Federal), para o preenchimento do cargo de Advogado-Geral da União não é necessária a submissão das indicações do Presidente da República à sabatina e à eventual aprovação pelo Senado Federal.

A submissão do nome do indicado pelo Presidente da República pode ser identificada como um mecanismo de duplo controle da investidura<sup>57</sup>, que ainda pode vir acompanhado ou não da previsão de um mandato fixo para o dirigente.

Nesse contexto, podemos dizer que se insere um outro poder de influência e controle na atuação desses dirigentes cuja indicação é submetida ao crivo do Senado, pois estão sujeitos ao controle *ex post* do legislativo, que, com exceção do Procurador-Geral da República, podem ser convocados para dar explicações sobre os seus atos de gestão.

Tendo em vista a norma constitucional e o panorama orgânico do poder Executivo descrito na Lei nº 10.683 de 28/05/2003, o Advogado-Geral da União é um dos órgãos de assessoramento pessoal e direto do Presidente da República, a quem incumbe prestar assessoria jurídica e, ainda, com exclusividade, responder as consultas por ele formuladas, como sugerir medidas no campo da sua expertise em prol do interesse público, conforme o disposto nos incisos VII e XIX, do Art. 4º, da LC nº 73/93<sup>58</sup>.

Se de um lado o Advogado-Geral da União exerce com exclusividade a missão de assessoramento direto do chefe do Executivo federal, por outro, diante da previsão constitucional, tem a delegação para comandar a instituição na execução de seu trabalho de

---

<sup>56</sup> Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000: Art. 5º - *O Presidente ou o Diretor-Geral ou o Diretor-Presidente (CDI) e os demais membros do Conselho Diretor ou da Diretoria (CD II) serão brasileiros, de reputação ilibada, formação universitária e elevado conceito no campo de especialidade dos cargos para os quais serão nomeados, devendo ser escolhidos pelo Presidente da República e por ele nomeados, após aprovação pelo Senado Federal, nos termos da alínea f do inciso III do art. 52 da Constituição Federal.*

<sup>57</sup> Art. 84 [...] XIV - *nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do Banco Central e outros servidores, quando determinado em lei.* Trata-se de um dos poucos casos concretos que o Legislativo Federal pode interferir diretamente nos destinos na burocracia federal. Haja vista que, na prática, pouco pode fazer para a fiscalização da burocracia. Isso porque, diferentemente do que ocorre com o presidencialismo norte-americano, em que há uma competição efetiva do Presidente e do Congresso pelo controle da burocracia, no Brasil o Legislativo atua timidamente no exercício de sua função de aprovação do orçamento (que é apresentado pelo chefe do executivo, geralmente sem perspectiva de uma efetiva interferência) (FERRARO, 2006). Trata-se de um controle mais passivo, por não dizer reativo (VALDIVIESO, 2008).

<sup>58</sup> O assessoramento jurídico da Presidência da República é exercido, dentro da estrutura da Presidência, pela Casa Civil, por meio da Subchefia de Assuntos Jurídicos – SAJ, que por sua vez é órgão vinculado à Consultoria-Geral da União da AGU. O fundamento jurídico para o exercício dessa competência se encontra no Art. 2º da Lei nº 10.683 de 28/05/2003.

representação da União nos foros judiciais e extrajudiciais, bem como prestar consultoria jurídica aos Ministérios, à estrutura administrativa da própria Presidência da República e dos demais órgãos e ele vinculados, como o assessoramento aos Ministros, Secretários e demais ocupantes de cargos de chefia das repartições da administração federal direta e indireta (autarquias e fundações)<sup>59</sup>.

O Presidente, por meio do Advogado-Geral da União, pode se utilizar não só do Parecer Normativo, no âmbito do consultivo, mas também do Enunciado de Súmula Administrativa, no âmbito do contencioso, como instrumentos de controle da burocracia federal, como uma das formas de condicionamento político das diferentes áreas de atuação administrativa federal.

Estes dois instrumentos, como veremos no estudo de caso, nos ajudam a compreender a forte vinculação da Advocacia-Geral da União na implementação do projeto político de governo, tendo em vista uma comparação do uso desses instrumentos em governos diferentes, cujo conteúdo apresenta uma variação de acordo com o projeto político específico em execução pelo governo, representado pelo partido ou mesmo a coalizão que se encontra em operação como base de sustentação da Presidência da República.

Por outro lado, a vinculação direta do Advogado-Geral da União ao Presidente da República independe de limite ou controle por outro órgão ou poder, haja vista, repisamos, que não se exige para a sua nomeação a aprovação do Legislativo, diferente de outros cargos como os membros dos Tribunais Superiores, o Presidente do Banco Central e o Procurador-Geral da República (inciso XIV, do Art. 84 da CF/88), que dependem da aprovação do Senado Federal como parte do ato de provimento no cargo.

Por sua vez, mesmo o Advogado-Geral da União chefiando uma instituição que não exerce funções executivas propriamente ditas, ocupa um cargo corresponde ao de qualquer outro Ministro de Estado<sup>60</sup>, podendo ser a qualquer tempo exonerado pelo Presidente.

---

<sup>59</sup> Cabe aqui destacar que há uma diferença entre a atividade de consultoria e assessoramento jurídicos. A consultoria é uma atividade desenvolvida pelos advogados públicos em benefício do órgão ou entidade pública. Já a assessoria jurídica, também realizada pelos advogados públicos, é dirigida e prestada pessoalmente ao dirigente do órgão ou entidade pública, em razão de suas funções de gestor (Costa, 2009).

<sup>60</sup> Com fundamento no inciso III, do Art. 25 da Lei nº 10.683, de 28/05/2003, o Advogado-Geral da União se equipara a Ministro de Estado. Essa alteração possibilita que o ocupante do cargo goze dos privilégios de foro político e judicial concedidos pela Constituição aos Ministros de Estado, para o julgamento de crime de responsabilidade de natureza política e o crime comum, Art. 51, I, Art. 52, I e Art. 102, I, alínea 'c'.

Assim, o Advogado-Geral da União figura no estatuto legal Advocacia-Geral da União com dupla missão: assessoria do Presidente da República e chefia e comando da Advocacia-Geral da União.

As duas atividades têm características próprias: a primeira, dar o suporte jurídico imprescindível das decisões políticas do mandatário máximo da república; a segunda, chefiar a instituição, cuja missão é orientar e coordenar o trabalho da defesa judicial e extrajudicial da União e o trabalho de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo federal.

Esse laço de dependência e lealdade do Advogado-Geral da União para com o Presidente da República se reflete num compromisso político forte com o projeto de governo. Pois, mesmo que se exija do pretende ao cargo que seja maior de 35 anos e atenda a uma das exigências previstas no § 1º, do Art. 131, da Constituição Federal de 1988 (que possua *notável saber jurídico e reputação ilibada*), a qualificação realmente relevante ao nosso ver é o compromisso do pretendente ao cargo com o projeto político do governo em execução naquele dado momento.

Mesmo que a maior parte dos ocupantes do cargo de Advogado-Geral da União tenham sido até hoje técnicos e de alguma forma já possuíssem experiência na burocracia pública federal, podemos identificar durante a carreira profissional de uma boa parte deles uma identificação com a ideologia do grupo ou partido político de apoio do Presidente da República.

Dessa feita, dependendo do histórico do governo, essa filiação ideológica pode ficar só no campo subjetivo ou mesmo pode ser traduzida com a participação em administrações anteriores do partido do Presidente da República, na sua base de apoio ou até mesmo a filiação ou trabalho direto para o partido político do Chefe do Executivo federal.

Muito embora não seja o foco do nosso trabalho, essa afirmação pode ser comprovada com uma comparação resumida do histórico dos ocupantes dos cargos de Advogado-Geral da União, tão somente pelo perfil histórico e profissional dos mesmos, desde o Presidente FHC até o Presidente LULA e, indo um pouco mais além, atualmente a Presidenta DILMA.

Referimos essa comparação a um período um pouco maior dos limites fixados para a nossa pesquisa documental. Essa ampliação se justificada por uma necessidade de fortalecermos a nossa hipótese da vinculação política do Advogado-Geral da União com governo e o grupo político que lhe dá suporte, haja vista a forte ligação da instituição com a figura do seu chefe. E, ainda, por não ser extensa, haja vista o número reduzido de Advogados-Gerais que ocuparam o cargo até hoje (baixa rotatividade).

Pela análise que se segue, podemos apresentar indicativos da relação política anterior, direta ou não, do Advogado-Geral da União com o governo do partido do mandatário, com sua base de apoio político partidário, ou mesmo filiação ao partido político ou grupo associativo tradicionalmente ligado às corporações de servidores que ao menos até o período do governo do Presidente LULA, compartilhava de uma pauta política semelhante, de valorização do serviço público, melhoria salarial e democratização de acesso aos cargos de direção.

Vejamos, brevemente, os Advogados-Gerais da União titulares dos cargos nos dois períodos presidenciais de FHC<sup>61</sup>.

No primeiro mandato, de 1995 a 1999, os Advogados-Gerais da União foram Geraldo Magela da Cruz Quintão, de 06/01/1995 a 01/01/1999. No Segundo mandato, do ano de 1999 a 2002, Gilmar Ferreira Mendes, de 31/01/2000 a 20/06/2002. E, fechando o período de oito anos, José Bonifácio Borges de Andrada, de 20/06/2002 a 01/01/2003.

No período do Presidente LULA, os Advogados-Gerais da União foram Álvaro Augusto Ribeiro Costa, de 01/01/2003 a 11/03/2007, José Antônio Dias Toffoli, de 11/03/2007 a 23/10/2009, e Luís Inácio Lucena Adams, de 23/10/2009 até o tempo de fechamento da nossa pesquisa.

---

<sup>61</sup> Fonte: Biblioteca da Presidência da República <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso>>.

**Quadro 1 - Advogados-Gerais da União desde 1995**

Presidente	Período	Advogado-Geral da União	Carreira	Cargo anterior no Executivo Federal
<b>FHC</b>	1995/1998	Geraldo Quintão (06/01/95 a 01/01/99)	Advocacia (Banco do Brasil)	Não
	1999/2002	Gilmar Mendes (01/01/99 a 20/06/02)	Procurador da República	Subchefe Assuntos Jurídicos Casa Civil
		Alexandre Andrada (20/06/02 a 01/01/03)	Procurador da República	Subchefe Assuntos Jurídicos Casa Civil
<b>LULA</b>	2003/2007	Álvaro Ribeiro (01/01/03 a 11/03/07)	Procurador da República	Não
	2008/2010	Dias Toffoli (11/03/07 a 23/10/09)	Advocacia Privada	Subchefia Assuntos Jurídicos Casa Civil
		Luís Adams (Desde 23/10/2009)	Procurador da Fazenda Nacional (carreira da AGU)	Procurador-Geral da Fazenda Nacional
<b>DILMA</b>	2011/2014			

Fonte: Quadro elaborado com base nos dados colhidos na página oficial da Advocacia-Geral da União e pesquisa documental em periódicos.

No período de FHC, Geraldo Magela da Cruz Quintão havia sido por muitos anos Advogado do Banco do Brasil<sup>62</sup>, burocracia histórica que apesar de equiparada à iniciativa privada (natureza jurídica do banco é de direito privado – Sociedade de Economia Mista), o banco sempre fez parte dos projetos políticos do governo na área financeira.

Gilmar Ferreira Mendes<sup>63</sup> foi Procurador da República de carreira e durante o período de 1991 a 2000 ocupou vários cargos de confiança no governo ITAMAR e FHC, inclusive o de Subchefe para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República. José Bonifácio Borges de Andrada também foi Procurador da República, mas com histórico político na ocupação em vários cargos da administração federal<sup>64</sup>.

No período LULA, o primeiro a ocupar o cargo foi Álvaro Augusto Ribeiro Costa<sup>65</sup>. Também da carreira de Procurador da República, teve atuação político-associativa, chegando a exercer a Presidência da Associação Nacional dos Procuradores da República – ANPR, considerado ligado à ala mais à esquerda do Ministério Público Federal e com ação destacada em favor dos direitos das minorias<sup>66</sup>. Ocupou o cargo até 11/03/2007.

<sup>62</sup> Fonte: <[http://www.conjur.com.br/1998-out-08/uniao\\_reforca\\_defesa\\_sai\\_lucro](http://www.conjur.com.br/1998-out-08/uniao_reforca_defesa_sai_lucro)>.

<sup>63</sup> Fonte: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/CurriculoGM.pdf>>.

<sup>64</sup> Fonte: <[http://www.conjur.com.br/2005-mar-09/familia\\_andrada\\_impera\\_imperio\\_minas\\_gerais](http://www.conjur.com.br/2005-mar-09/familia_andrada_impera_imperio_minas_gerais)> e <<http://midia.pgr.mpf.gov.br/biografiasub/biografias/jose-andrada.html>>.

<sup>65</sup> Fonte: <[http://www.anpr.org.br/40anos/?page\\_id=196](http://www.anpr.org.br/40anos/?page_id=196)>.

<sup>66</sup> Fonte: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/22/brasil/15.html>>.

Logo em seguida, o cargo foi ocupado por José Antônio Dias Toffoli<sup>67</sup>, que havia exercido as funções de Subchefe para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, assessor jurídico da liderança do Partido dos Trabalhadores, Consultor Jurídico da Central Única dos Trabalhadores e Assessor Jurídico da liderança do Partido dos Trabalhadores - PT na Câmara dos Deputados Federais.

Por fim, Luís Inácio Lucena Adams<sup>68</sup> ocupa o cargo desde 23/10/2009 até os dias atuais. Já foi filiado e “militante político” do PT<sup>69</sup>. Apesar da sua filiação política foi o primeiro Advogado público de carreira, membro da carreira de Procurador da Fazenda Nacional a ocupar o cargo máximo da instituição e de forma permanente.

O atual Advogado Geral da União também já havia ocupado outros cargos do Executivo Federal no governo LULA antes de ser nomeado Advogado-Geral da União: Consultor Jurídico e Secretário Executivo Adjunto do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e Procurador-Geral da Fazenda Nacional (cargo de direção superior da AGU)<sup>70</sup>.

Em análise perfunctória do perfil dos Advogados-Gerais dos períodos de FHC e LULA, podemos apontar algumas constantes nos dados expostos. Primeiro, que a grande maioria não é oriunda da carreira. De todos os Advogados-Gerais elencados no período, somente o atual ocupante do cargo é integrante concursado de uma das carreiras que compõem a Advocacia-Geral da União.

Segundo, que todos os ocupantes do cargo têm uma experiência anterior no governo que os indicou. Inclusive, pode ser considerado como um degrau importante para ser nomeado para o cargo de Advogado-Geral da União, ter ocupado a titularidade da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Presidência da República, tal como aconteceu com os Advogados-Gerais: Gilmar Mendes, José Bonifácio de Andrada e José Antônio Dias Toffoli.

Essa etapa profissional demonstra a força e influência do cargo de Subchefe Jurídico, que apesar de fazer parte da Consultoria Geral da União, haja vista a sua localização privilegiada, encontra-se dentro da Casa Civil, no Palácio do Planalto.

---

<sup>67</sup> Fonte: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/PastasMinistros/DiasToffoli/DadosDatas/002.pdf>>.

<sup>68</sup> Fonte: <<http://www2.planalto.gov.br/presidencia/ministros/advocacia-geral-da-uniao>>.

<sup>69</sup> Fonte: <<http://revistaepoca.globo.com/tempo/noticia/2012/05/luis-inacio-adams-sou-um-agente-politico.html>>.

<sup>70</sup> O Advogado-Geral da União Luís Inácio Adams é o único dos Advogados-Gerais de participar de uma gestão de FHC como ocupante do cargo de Secretário-Geral do Contencioso, nomeado pelo então Advogado-Geral da União Gilmar Mendes. Na época, ajudou a dar conformação jurídica à política de privatização do governo tucano. Hoje, atua na defesa dos projetos sociais do governo DILMA, do Programa Minha Casa Minha Vida e das obras do PAC.

Notamos que devido a uma tradição histórica da defesa judicial da União pelo Ministério Público Federal, que anteriormente era exercida pelos Procuradores da República, alguns dos Advogados-Gerais da União são oriundos dessa carreira, Advogados-Gerais: Gilmar Mendes, José Bonifácio de Andrada e Álvaro Ribeiro da Costa.

De outro tanto, podemos afastar a participação política partidária direta de alguns dos ocupantes do cargo, embora seja possível identificar a participação ou proximidade política do atual Advogado-Geral da União, Luís Inácio Adams, que se declarou ex-filiado do Partido dos Trabalhadores. E ainda José Antônio Dias Toffoli, que trabalhou como assessor jurídico na liderança do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados. Assim como Álvaro Augusto Ribeiro, que foi presidente de associação profissional (ANPR).

No governo LULA, podemos perceber uma manutenção do perfil de Advogados-Gerais da União originários de carreiras públicas. Porém, podemos anotar um compromisso político mais estreito com a ideologia do governo em exercício, o que inclui a filiação partidária no passado ao partido do governo (Adams), a prestação de serviço para o partido do governo (Toffoli), ou, de uma forma mais sutil, uma participação no movimento associativo profissional tradicionalmente ligado à esquerda (Costa).

Os dados e as avaliações acima apresentados por si só não indicam uma maior politização da Advocacia-Geral da União. Contudo, servem de indicativo para percebermos uma preocupação maior do governo, principalmente do Partido dos Trabalhadores, em exigir um compromisso político ideológico mais afinado do chefe da instituição. Argumento esse que pode nos ajudar a entender melhor os dados colhidos na nossa pesquisa documental e por meio dos questionários, ao qual retomaremos no quarto capítulo.

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

Conforme já expomos no tópico referente ao estatuto da Advocacia-Geral da União, a instituição se encontra prevista constitucionalmente juntamente com outras funções essenciais à justiça. E todas têm suas atribuições específicas repartidas de acordo com a natureza, ou melhor, com o grau de individualidade ou de publicidade dos direitos que cada uma defende: defesa da sociedade, (Ministério Público), advocacia dos hipossuficientes (Defensoria Pública) e defesa dos interesses públicos representados pelos entes estatais (Advocacia Pública)<sup>71</sup>.

Segundo essa divisão preconizada, somente os promotores e defensores públicos exerceriam função “pública”, diferentemente do Advogado Público, que, em verdade, exerceria função de Estado e dessa forma seria melhor denominado como Advogado de Estado (MOREIRA NETO, 1999).

Nos estudos relacionados sobre o tema da Advocacia Pública, predominam aqueles que diante da proeminência da Advocacia-Geral da União (MOREIRA NETO, 1992) (MACEDO, 2008) a elegem como modelo, levando em conta o seu estágio institucional mais avançado, a compreensão da abrangência e importância da orientação jurídica que presta a todas as áreas da Administração Pública Federal, ou seja, a capilaridade dos seus órgãos dentro e fora da administração, na defesa da União, em juízo ou fora dele, que se espalha por todas as unidades da federação.

A conformação da Advocacia-Geral da União ao Estado Democrático de Direito exige uma análise à luz da doutrina política-constitucional contemporânea que pretende atualizar a clássica teoria da separação dos poderes, por considerar a inclusão normativa da

---

<sup>71</sup> Sobre a categorização dos interesses recorremos ao sumário realizado por Moreira Neto (1992, p. 85-86): “*Parte-se do interesse, enquanto núcleo matricial de valor de uma relação social. Essa relevância, enquanto elemento conceitual basilar do mundo jurídico, foi objeto de estudo da teoria geral do direito, tendo-lhe dado, UGO ROCCO, notável precisão. Ao interesse individual, necessariamente a categoria originária nessa evolução multimilenar, entendido como projeção da vontade sobre o bem da vida, vieram somar-se os interesses metaindividuais referidos a mais de uma vontade. [...] O interesse metaindividual foi, durante muito tempo, predominantemente classificado como interesse público, surgindo daí a tradicional summa divisio, entre interesses públicos e privados. Mais recentemente, novas distinções se estabeleceram, surgindo interesses coletivos e os interesses difusos: os primeiros, estendidos a toda uma categoria diferenciada de sujeitos, e, os segundos, abrangendo toda a sociedade ou uma, estes a princípio relacionados às comunidades uma parcela significativa; embora de todas, indisponível por ninguém, sem polo de coalescência ou de concentração definido*”.

Advocacia-Geral da União dentre as funções essenciais à justiça como uma consequência do processo de ampliação das funções constitucionais originais, já que exerce uma atividade tão indispensável quanto àquelas desempenhadas pelos demais poderes constituídos: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Nesse passo, os defensores da tese de que a Advocacia-Geral da União tem natureza política de órgão de Estado, como MOREIRA NETO (1992) e MACEDO (2008), razão pela qual seria uma Advocacia de Estado, entendem que ao fim e ao cabo a instituição partilha, tal como os demais poderes constitucionais, parcela relevante das funções constitucionais (BRAGA e MAGALHÃES, 2009).

Segundo argumentam os defensores dessa tese, a concepção tradicional da separação de poderes advinda com a ciência política moderna, construída por um longo processo que remonta ao pensamento de Aristóteles até sua consolidação em Montesquieu, aponta para a tripartição na forma de ordenação política como uma garantia dos direitos e liberdades do indivíduo frente ao Estado absoluto.

Porém, as transformações político-institucionais do ocidente nos conduziram ao Estado Democrático de Direito, cuja concepção clássica e tripartite de poderes cede lugar à técnica dos controles (ACKERMAN, 2009).

O poder uno e indivisível, seccionado para além das três funções está mais disperso, pois cria novos mecanismos de controle (tribunais de contas, procuradorias, ministério público e defensoria pública), órgãos criados ou aperfeiçoados na nova ordem jurídica brasileira para atingir a finalidade central traçada na Constituição Federal de 1988, que é a garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos e da dignidade da pessoa humana.

Desta feita, nada há que se estranhar acerca de uma nova organização funcional do Estado, desde que tal inovação concorra para desconcentração salutar do poder, bem como para a consecução dos princípios fundantes da democracia, os quais poderiam ser sintetizados no portentoso princípio da Justiça Social (BRAGA e MAGALHÃES, 2009, p. 340).

Nessa medida, o exercício da função essencial à justiça ganha *status* constitucional, elevando o exercício das atribuições dessas instituições à categoria de defesa das garantias características do Estado Democrático de Direito.

[...] funções essenciais à justiça se constituem num conjunto de atividades políticas preventivas e postulatorias através das quais interesses juridicamente protegidos são identificados, acautelados e defendidos por

órgãos tecnicamente habilitados, sob garantias constitucionais (BRAGA e MAGALHÃES, 2009, p. 340).

A essencialidade da Advocacia-Geral da União não seria tanto para o funcionamento do Executivo, mas na sua importância para o Estado Democrático de Direito e, por consequência, para a própria justiça, que por sinal também não é monopólio da atividade jurisdicional. É um bem a ser alcançado, um fim social, tal qual a liberdade e a igualdade, que, em verdade, podem ser considerados como valores integradores da Justiça.

Assim, a justiça, para ser conquistada, passa pela eliminação das causas da pobreza. Desiderato esse que só pode ser alcançado por meio das ações patrocinadas por políticas públicas que valorizem a redistribuição de renda e ofereçam educação e serviços públicos de qualidade para todos. E cuja execução deve ser capitaneada pelo Estado, com base nas ações do Poder Executivo, que enfim, na conformação jurídica, recebe a proteção técnica e profissional garantida pela Advocacia-Pública, que, na esfera federal, é desempenhada pela Advocacia-Geral da União.

### **3.1 A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO COMO INSTITUIÇÃO DE ESTADO**

Para essa concepção a Advocacia-Geral da União, na qualidade de expoente da Advocacia Pública, atua como base da tradução jurídica-legal dos preceitos constitucionais que oferecem interpretações sintonizadas às exigências da contemporaneidade.

A par do clássico sistema da separação de poderes paradigmático das revoluções constitucionalistas ocidentais, podemos afirmar que a Advocacia Pública se insere dentre as relevantes funções de controle, que vão além da costumeira distribuição de forças das tradicionais funções de executar, legislar e julgar.

Tão logo promulgada a Constituição de 1988, nessa nova confluência de forças político-institucionais enfeixadas no Estado Democrático de Direito, podemos destacar como estudo precursor na busca pelo papel político da instituição, bem como da Advocacia Pública como um todo, o trabalho de Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1999).

Nesse trabalho desbravador, pela primeira vez se produziu uma justificativa política-jurídica que procurava romper os limites da conformação institucional da nossa organização política, nos oferecendo, com autenticidade, uma visão inovadora da Advocacia

Pública, na qual a instituição exerce uma função constitucional de forma paralela às outras funções/poderes clássicos do regime da separação de poderes.

Esse pensamento utiliza como principal embasamento doutrinário o reconhecimento constitucional da atribuição dos membros das carreiras dos Advogados Públicos como função essencial à Justiça, que, numa concepção moderna de organização de poderes, privilegia as funções constitucionais e não somente a repartição de poderes (MOREIRA NETO, 1992, p. 85).

Os últimos avanços da teoria constitucional enfatizaram, finalmente, a importância da chamada função de controle, para o exercício do qual concorrem todos os Poderes e a própria sociedade. [...] De um lado os três Poderes tradicionais, principalmente o Poder Judiciário, têm a seu cargo a correção, e de outro, as funções essenciais à justiça e a sociedade cuidam da fiscalização e da provocação. Trata-se de um novo esquema de distribuição de poderes, que, embora mantenha nos Poderes orgânicos o seu mais importante centro de decisão sobre juridicidade, descentraliza, nas funções essenciais à justiça, nos indivíduos, nas empresas, nas associações e nas instituições privadas, em geral, inúmeras funções de fiscalização e provocação [...].

A tônica dos estudos que se seguiram ao trabalho pioneiro de Moreira Neto sempre foi a da busca por uma identidade para a Advocacia Pública, bem como o reconhecimento da autonomia técnica funcional das carreiras dos advogados públicos, na tentativa de se desvincular do poder de atração político do Chefe do Executivo, ou seja, das tentativas açodadas da classificação do advogado público como sendo apenas um advogado do governo; e que em suma, trazia no seu bojo um discurso de enfraquecimento institucional.

Essa qualificação depreciativa que carrega a expressão de advogado de governo, quando tomada de forma isolada, pode assumir um constrangimento político pernicioso para o exercício responsável da missão constitucional atribuída à essa carreira jurídica, que pela primeira vez recebeu atenção no sistema político constitucional brasileiro.

Então, quais seriam as razões para se considerar a Advocacia Pública como função de Estado e não de Governo?

A resposta a essa indagação seria o reconhecimento da Advocacia-Geral da União ou outra instituição congênere como sendo um ator relevante e capaz de colaborar de forma autônoma na realização da Justiça por meio da defesa das políticas públicas, no contexto do Estado Democrático de Direito (SESTA, 1993).

E, sob esse aspecto material da Advocacia de Estado, escorado na teoria do poder de fiscalização dentro da função de um novo constitucionalismo proposta por Bruce

Ackerman (2009) e da divisão funcional preconizada por Karl Loewenstein (1970), os defensores dessa tese encontraram o subsídio para a inserção da instituição como órgão estatal de controle das funções executivas (*policy control*).

Segundo as ideias de ACKERMAN (2009), a Advocacia-Geral da União, como expoente da Advocacia de Estado, teria a missão de exercer a função de controle dentro de uma divisão do Executivo entre governo e administração (burocracia) em que o primeiro é politizado e o segundo imparcial e técnico, garantidor da integridade das ações estatais. E, ainda, que o poder político decorre da soma da vontade geral e da liderança política (LOEWENSTEIN, 1970, p. 56).

Na mesma linha argumentativa de Moreira Neto, acreditamos que o primeiro trabalho levado a cabo na academia sobre a natureza política da Advocacia Pública e da Advocacia-Geral da União especificamente foi a dissertação de mestrado elaborada por Rommel Macedo (2008)<sup>72</sup>.

Rommel Macedo (2008) destaca o advogado público como agente político. Tal consideração encontra-se embasada no seu entendimento de que o advogado público exerce uma função indispensável à realização da justiça, atribuição com assento constitucional, sendo essencial para a realização o reconhecimento da independência funcional do advogado público para a realização dessa missão:

A partir da concepção de que o membro da Advocacia-Geral da União é advogado do Estado e não advogado do Governo, desempenhando importante papel na garantia do Estado Democrático de Direito, emerge a necessidade de reconhecimento de uma certa independência do referido agente no exercício de suas atribuições. Tal independência encontra respaldo, outrossim, no próprio art. 133 da Constituição de 1988, segundo o qual: ‘O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei.’[...] Este artigo traça a inviolabilidade que é ínsita ao próprio exercício da advocacia, garantindo aos advogados dignidade profissional, tanto na esfera privada como pública.

O autor chama atenção para o enquadramento da função exercida pelo advogado público dentro da ideia moderna de burocracia, conforme os estudos clássicos de Max Weber (2004), que primeiro chamou atenção para o crescimento das atividades administrativas do Estado, e, conseqüentemente, o surgimento de uma burocracia imprescindível para a sua

---

<sup>72</sup> Devemos anotar que foi um trabalho que segue a senda aberta por Moreira Neto (1999) e que constitui uma importante fonte de estudo na análise da missão institucional da própria Advocacia-Geral da União. A obra citada foi baseada na dissertação para obtenção do título de mestre em Direito e Políticas Públicas do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.

execução, constituída de funcionários profissionais e encarregados de realizar funções estatais cada vez mais complexas.

Destaca ainda a nota de imparcialidade e independência da burocracia diante da política partidária. Pois, ainda citando Max Weber, os funcionários públicos não devem fazer política, devem conduzir sua atividade de modo imparcial. Assim como cita também SCHUMPETER (1961), o qual ressalta a noção de “espírito de corpo”, ou seja, que a burocracia qualificada deve constituir um poder por direito próprio, infensa as interferências políticas no cumprimento da sua missão.

Com base na divisão do Estado em governo e administração, com esteio na concepção de burocracia, Rommel Macedo (2008) situa a Advocacia-Geral da União, dada a sua função essencial à justiça, dentro da concepção orgânica-funcional da separação de poderes brasileira.

Para tanto, aponta o reconhecimento dessa posição em decisão do Supremo Tribunal Federal - STF<sup>73</sup>, que, durante julgamento, abordando questão preliminar ao próprio mérito da ação judicial em discussão, considerou que o sistema de separação de poderes não pode ser dissociado do presidencialismo, no qual o Presidente da República concentra as funções de Chefe de Estado, Governo e Administração.

De outro tanto, teria dito ainda a Corte Suprema, que não se pode olvidar que outras instituições exercem essas funções e comungam com a divisão de poderes, tanto a Advocacia-Geral da União como as outras funções do Ministério Público e da Defensoria Pública, os quais, respectivamente, teriam, na interpretação do autor, independência funcional e autonomia administrativa.

Prosseguindo com as considerações de Rommel Macedo (2008), podemos inferir que o autor, partilhando de uma visão predominante nos demais estudos sobre o tema, a Advocacia Pública é responsável por uma função que não se submete organicamente aos demais poderes e, assim como eles, atua institucionalmente e de forma independente. Seria assim uma “função transversal”, expressão atribuída ao jurista e constitucionalista alemão Friedrich Müller. Ou mesmo considerada como uma instituição responsável pelo exercício da “*accountability horizontal*” propagada por Guilherme O’donnell (1999).

Exemplifica enfim essa nova organização constitucional no campo das instituições comparadas. Para tanto aponta a Constituição Federal do Equador de 1998, na qual se perceberia expressamente, uma concepção de funções/poderes transversais, quando o

---

<sup>73</sup> Medida Cautelar na ADIN 789-1.

texto constitucional elenca dentre os poderes os organismos de controle, inclusive situando entre eles a *La Procuradoría General do Estado* (similar à nossa Advocacia-Geral da União), cujo Procurador-Geral é escolhido pelo Congresso Nacional equatoriano, a partir de uma lista tríplice encaminhada pelo Presidente da República.

Contudo, Rommel Macedo (2008) centraliza o questionamento do seu trabalho em saber realmente qual seria a relação orgânica funcional entre a Advocacia-Geral da União e o Executivo Federal, em busca de se obter a resposta implícita da desejada autonomia institucional.

Primeiro, se a Advocacia-Geral da União é uma instituição organicamente inserida no Executivo Federal. Segundo, se independentemente da sua inserção ou não no Executivo Federal, se a função que exerce seria tipicamente executiva, a partir do nosso sistema presidencialista de governo da Constituição Federal de 1988.

A resposta resumida às suas indagações seria de que a Advocacia-Geral da União de fato está inserida organicamente no Executivo federal. Porém, sua função, de acordo com as teorias que identificaram o binômio governo e administração das ações do Poder Executivo, apartaria os advogados públicos do exercício das funções tipicamente executivas.

Com efeito, para concluir que a Advocacia-Geral da União exerce uma advocacia de Estado e não de governo, utiliza a literatura que diferencia os objetivos do Estado e do Governo como justificativa para se chegar à resposta da natureza da advocacia pública ser estatal e não de governo.

Contudo, mesmo considerando que os objetivos do governo são específicos (escolhas políticas), atuais (realizações para o presente) e partidários (plataformas e programas políticos), o autor considera que o advogado público, como submetido à Constituição e sua concepção de Estado Democrático de Direito, exerce uma advocacia condicionada ao aparato constitucional e com a missão de defesa da constituição e da legalidade, exercendo função apartada da função executiva, de forma autônoma.

À luz destas considerações, mostra-se compreensível o fato de a Constituição de 1988 ter previsto a Advocacia-Geral da União no capítulo destinado às Funções Essenciais à Justiça, de forma apartada do Poder Executivo, o que confere à mencionada instituição status especial. [...] Portanto, a dependência orgânica que a Advocacia-Geral da União possui em relação ao Executivo não implica que a função de advocacia de Estado por ela desempenhada possa ser inserida, materialmente, no binômio funcional governo-administração, na medida em que seus contornos funcionais podem sim ser encarados de forma independente do enquadramento orgânico.

Por isso tudo, conclui-se que a função de advocacia de Estado desempenhada pela Advocacia-Geral da União pode ser designada, sob o prisma material, como função constitucional autônoma (MOREIRA NETO, 2005, p. 49), em relação à função executiva (entendida como binômio governo-administração), à luz da vigente Constituição Federal. (MACEDO, 2008, p. 150-151).

Não obstante, comungado com o pensamento de Moreira Neto (1992) e Sesta (1993), o autor entende que se mostra fundamental a caracterização da advocacia de Estado:

[...] para deixar claro que não se trata de defender meros interesses político-partidários que norteiam um determinado governo, mas sim defender o próprio Estado, entendido enquanto pessoa jurídica de direito público que representa a unidade política e que se põe acima dos conflitos político-partidários (MACEDO, 2008, P. 138).

Enfatiza, apoiado em decisão recente do Supremo Tribunal Federal, do ex-Advogado-Geral da União, Ministro DIAS TOFFOLI (julgado RE 558.258/SP, Rel. Lewandowski), que a leitura da Constituição de 1988 não considera a instituição como integrante do Executivo.

Assim, vemos que a literatura parte do pressuposto de que a Advocacia-Geral da União não exerce função tipicamente executiva, dada a natureza não administrativa e governativa de suas funções técnica-jurídicas.

A Advocacia-Geral da União exerceria uma função constitucional que, na visão moderna da teoria dos poderes no Estado Democrático de Direito, deve ser entendida como parte integrante das funções estatais modernas, função essa que não caberia no enquadramento de nenhum dos outros poderes clássicos, podendo, por conseguinte, ser classificada como *função constitucional autônoma* (MOREIRA NETO, 2005, p. 49).

A literatura até aqui referida reflete o pensamento majoritário e nos oferece uma visão da atividade do advogado público como sendo uma atividade de Estado, por ser uma advocacia que não defende os interesses do governo ou mesmo é defensora da pessoa do Chefe do Poder Executivo (JÚNIOR LEITE, 2007).

Vimos até agora que a partir de uma teoria das funções constitucionais, os defensores da caracterização da Advocacia Pública como sendo instituição autônoma na qual os seus membros realizam função de Estado, apresentam essa resposta à natureza política da Advocacia-Geral da União tão somente a partir de um posicionamento normativo. Como consequência desvaloriza em grande medida o motivo e a atuação concreta das suas

atividades, que seria o traço característico definidor e último para se obter uma concepção mais realista da sua natureza política.

### **3.2 A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO COMO INSTITUIÇÃO DE GOVERNO**

Outra perspectiva da Advocacia Pública que se apresenta ao debate, também se baseia, como já antecipamos, nos mesmos pressupostos que enquadram a Advocacia Pública dentre as novas funções constitucionais contemporâneas, que ganharam importância com o processo contínuo do Estado moderno da profissionalização da burocracia pública.

Mas por outro lado, essa outra corrente procura avaliar a natureza política da Advocacia Pública dando mais importância à discussão do fundamento da atuação do advogado público, isto é, a defesa do interesse público como corolário do processo de legitimação política do governante para conduzir a execução das políticas públicas.

Filipo Amorim (2012) inicia seu trabalho a partir da mesma base teórica constitucional de uma visão atualizada das funções constitucionais (ACKERMAN, 2009). Porém, busca saber qual o verdadeiro papel da Advocacia-Geral na defesa da União e na orientação do Poder Executivo no âmbito jurídico? Qual seria o papel na viabilização das políticas públicas?

No trabalho de Filipo Amorim, identificamos, mesmo que ainda incipiente, um posicionamento mais explícito de que a escolha política é que determina e estrutura a atuação do advogado público e da própria Advocacia-Geral da União.

E o que significa ser um Estado Democrático de Direito? Significa a sua regência e conseqüente submissão a normas jurídicas que reflitam os ideais de justiça e os valores aos quais o Direito deve servir, buscando conferir um equilíbrio entre a liberdade do cidadão e a autoridade (Poder) do Estado, sendo que a referida autoridade é exercida legitimamente pro meio de um governo, em nome de um Estado.

É nesse meio que surge e se desenvolve a Advocacia-Geral da União com a missão de, assessorando e representando a União judicial e extrajudicialmente, apontar o caminho da legalidade e da constitucionalidade ao gestor público, a fim de que as políticas públicas pretendidas possam ser efetivadas.

Nesse sentido, nossa pesquisa concluiu que políticas públicas são intenções político- governamentais traduzidas normativamente (constitucionalmente ou legalmente) e, portanto, introduzidas no espaço jurídico de um determinado Estado, que visam coordenar os meios à sua disposição

(recursos públicos), aliados aos das atividades privadas, na consecução de objetivos socialmente relevantes (AMORIM, 2012, p. 233).

Nele, sobre a legitimação do poder, o autor adota o ensinamento de LUHMAN (1985), o qual defende que é o procedimento que produz um poder legítimo. No caso de uma eleição, procedimento legislativo ou judiciário. No caso da legitimação democrática por meio do sufrágio importa o modo desse processo, que o qualifica. Esse processo é que seria capaz de legitimar as ações do poder Executivo e, por conseguinte, também da Advocacia Pública que defende os atos emanados desse poder.

O Estado em si constitui uma entidade abstrata, qualificada por seu propósito que é o bem comum, ou, a defesa do interesse público. E é essa tradução do interesse público em políticas públicas, por meio não só da elaboração de leis, mas, principalmente, da execução delas, que justifica a atuação do advogado público, em defender o ato, legitimado e consubstanciado na decisão política – que neste caso se afasta de qualquer conotação negativa da política, passando a ostentar uma qualificação positiva do termo. Pois, o fundamento da atuação do advogado público seria a realização da política pública, “... a realização de demandas socialmente relevantes e especificadas politicamente...” (BRUCCI, 2006, p. 241).

Defende que a participação do advogado público ocorre na fase de formulação e implementação das políticas públicas (KIRSCH, 2003). Utilizando como fio condutor o caminho percorrido para formação da política pública: 1 – formação de assuntos públicos/políticas públicas; 2 – formulação de políticas públicas (as duas primeiras fases mais abertas e participativas da sociedade civil); 3 – processo decisório; 4 – implementação; e 5 – avaliação, segundo a divisão preconizada por PEDONE (1986).

A política definida pelo grupo que governa as ações executivas na implementação das políticas públicas seria não só o pressuposto da atuação do advogado público, mas um processo que se inicia logo em seguida de conformação dessa política almejada na técnica jurídica apropriada (KIRSCH, 2004).

Na verdade, como afirma SOUZA JÚNIOR (2003), as funções governamental e administrativa do Estado se encontram no campo material político-cultural, no qual o aspecto político exerce um papel preponderante inclusive norteando a produção jurídica, que nada mais seria que um instrumento de realização dos anseios políticos.

Sobressai dessa forma o compromisso do advogado público com o governo enquanto representante legítimo do povo, com a responsabilidade de implementar políticas públicas que, na maioria das vezes não contam com a unanimidade de todos, mas que precisam de orientação técnica-jurídica na sua conformação constitucional. E, mesmo depois,

quando em execução, na defesa da sua operacionalização propriamente dita, caso venha a ser contestada judicialmente.

O fundamento da política não pode ser desconsiderado ou até mesmo desprezado, pois no dizer do Consultor-Geral da União, Arnaldo Godoy, citado por AMORIN (2012, P. 130):

Com efeito, o mérito da escolha política não deverá ser contestado pela Advocacia Pública. Por outro lado, sua conformação jurídica (tanto constitucional como legal) não deve ser relativizada a fim de mascarar uma pretensão do governo ou do governante que não se coadune com o Ordenamento Jurídico pátrio.

Por sua vez, nessa mesma linha observamos que o aprofundamento da marca do político na atuação do advogado público, que carrega negativamente de sentido a expressão *advogado de governo*, é contestada no trabalho de CAMARGO (2009), que investiga a perspectiva da pretensão estatal no desenvolvimento nacional por meio das políticas públicas não só no campo social, mas também naquelas de conteúdo econômico.

Daí considerar de forma indissociável o valor do político na definição da política pública e, por conseguinte, da atuação do advogado público, pois o exercício da função desse profissional na defesa da política pública, não importa em consideração de valor, justiça ou mesmo das “intenções políticas” do gestor político ou do governo:

Deste modo, ao atuar no controle preventivo da juridicidade da atuação do agente político a quem incumba o comando da Administração, ainda que não lhe seja dado discutir a justiça da medida, cabe-lhe, contudo, verificar a validade, seja nos aspectos formais, seja nos aspectos materiais, nestes últimos incluídos, para além da simples leitura do texto do ato, os efeitos concretos que dele venham a decorrer, em confronto com a disposição normativa de nível superior: não é o ‘bairrista’ mais ou menos ‘desconfiado’ em relação à iniciativa privada, que deverá ser tomada em conta, mas sim adequação da medida aos parâmetros constitucionais e legais, levada ainda em consideração, quando houver, o sentido imprimindo às normas gerais pelas instâncias não ordinárias do Poder Judiciário (FERREIRA, 1976, p. 342), até porque a ‘implantação’ de um projeto de gestão só pode ser democraticamente avaliada pela consideração dos aspectos programáticos e do desempenho conjunto de forças que disputam os processos eleitorais e não pela preponderante figura carismática do governante (CAMARGO, 2009, p. 27).

No mesmo sentido temos ainda a feliz síntese de Beatriz Cesarino Mendes Coelho (2008, p. 81), ao situar o advogado público no Estado Democrático de Direito:

[...] que o Estado é dito democrático porque dispõe de controles de legitimidade, e é nominado de direito porque dispõe de controles de legalidade. ‘Neste contexto é que se enquadra a missão dos profissionais do Direito integrantes das carreiras jurídicas do Estado, conformando um subsistema jurídico de controle de legalidade que envolve funções preventivas (consultoria jurídica) postulativas (representação judicial) e decisórias (judicatura)’.

Portanto, o verdadeiro papel do advogado público seria fazer a mediação entre a vontade democrática, encampada pelo mandatário eleito, e o direito (BINENGOJM, 2014):

Nesse sentido, o papel do Advogado Público é de realizar a mediação entre a vontade democrática e o direito. Mas essa mediação não é estática. Não é o exercício de um ‘sim’ ou de um ‘não’. Não é proferir *decisum* estático, como faz a magistratura. Nem exercer *opinio delicti*, como faz o Ministério Público. O papel do Advogado Público é compreender a política pública que se deseja implementar, que é a vontade popular, ao fim e ao cabo, e buscar estabelecer os mecanismos que viabilizem a realização dessa política. [...] Dessa forma, a defesa judicial deve ser compreendida não como uma *capitis diminutio* do Advogado Público, reduzida a mera função de Advocacia de Governo, mas como uma função institucional essencial à democracia a fim de dar sustentação jurídica aos projetos de governo e contribuir, dessa forma, para a governabilidade. [...] A defesa judicial de políticas públicas legítimas é missão fundamental da Advocacia Pública, ligada intimamente à própria ideia de democracia (BINENGOJM, 2014, p. 114-115).

A caracterização da Advocacia Pública como responsável pela mediação entre o político e o jurídico não a torna parte do governo, por tratar-se de uma mediação entre dois campos de ação em que o comportamento com relação ao tempo e a estabilidade das relações humanas é bem diverso. Pois, da comparação entre o político e jurídico, podemos inferir que do espaço político sobressai a mutabilidade e o dinamismo característico dos interesses humanos, enquanto no espaço jurídico predomina a característica conservadora, da busca da estabilização das relações sociais.

Se, neste particular, a advocacia pública, especialmente no que diz respeito à Advocacia do Poder Público, não se diferencia da advocacia privada, no sentido de ser função essencial à Justiça, o que particulariza, entretanto, é justamente o seu papel de fazer com que, ao mesmo tempo em que não se desrespeite a vontade do povo manifestada nas urnas – traduzindo esta, sempre, uma escolha de determinada orientação política ou rejeição de outras, mesmo sem caracterizar escolha pela vencedora – ou o resultado do mérito aferido em concurso ou em escolha pelos pares, com a chancela do Chefe do Executivo, não se desborde dos limites postos pela ordem jurídica, seja no que tange aos limites negativos, quanto no que diz respeito aos deveres positivos impostos ao Poder Público. O que implica, necessariamente, o tratamento imparcial da atuação do Poder Público,

independentemente de simpatias ou antipatias político-partidárias (Camargo, 2009, p. 119-120).

A nossa pretensão em princípio era buscar uma corrente que fizesse uma oposição à concepção do advogado público como advogado do Estado. Mas, diferentemente do que pensávamos, não há na literatura um argumento convincente de uma advocacia de governo, como aquela defesa calorosa que se faz da Advocacia de Estado, inaugurada por Moreira Netto (1999) e seguida por Rommel Macedo (2008).

Por outro lado, percebemos que a literatura considerada no presente tópico é mais tolerante ao elemento político como fundamento da relação de mediação que o advogado público faz entre a política que fundamenta a atuação do governante democraticamente eleito e a conformação dessa vontade aos constrangimentos normativos característicos do sistema jurídico.

No entanto, o reconhecimento do elemento político nessa relação de mediação exercida pela Advocacia Pública preenche uma lacuna importante na caracterização das funções da Advocacia-Geral da União, principalmente daqueles que pretendem situá-la tão somente sob o prisma orgânico-normativo no sistema de poderes ou mesmo de funções representativos do Estado Democrático de Direito brasileiro.

E é justamente a partir do resgate do político como o fundamento legítimo e democrático da atuação do governante, e por consequência do trabalho a ser desempenhado pelo advogado público na defesa da política de governo, pretendemos introduzir a nossa perspectiva da natureza política da Advocacia-Geral da União e da real dimensão autônoma da atuação dos seus membros.

Porém, como vemos no capítulo seguinte, não pretendemos seguir a trilha dos estudos realizados até agora e examinar a questão política da Advocacia-Geral da União a partir de fundamentos normativos do sistema jurídico vigente.

Partiremos de observações e dados empíricos colhidos em pesquisa documental para comprovar a nossa hipótese de que a instituição recebe e atua mediante influência política do Executivo federal, complementada por questionário aplicados aos advogados públicos da carreira de Advogado da União, que nos ajudam a compreender como tem sido reduzida a sua expectativa de autonomia constitucional, diante de constrangimentos formais e estruturais vigentes.

#### 4 A INFLUÊNCIA DO PODER EXECUTIVO NA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

No capítulo anterior, procuramos delimitar as teorias que pretendem decifrar a natureza política constitucional da Advocacia Pública com reflexo particular na Advocacia-Geral da União.

Nossa intenção neste capítulo é apresentar uma investigação empírica que enfim possa nos oferecer dados objetivos capazes de nos ajudar a entender melhor esse dilema entre a política e a burocracia que perpassa não só a discussão teórica exposta no capítulo anterior, mas que faz parte de um debate recorrente que se espalha por toda a burocracia (LOUREIRO, OLIVERI e MARTES, 2010).

A pesquisa que realizamos tem por objetivo demonstrar a nossa hipótese de que a pauta de atuação da Advocacia-Geral da União está vinculada com a pauta política adotada pelo Chefe do Poder Executivo. Isso a nosso ver confirma o *status* de autonomia limitada da instituição que, apesar de atuar segundo princípios imutáveis normativos de controle da legalidade e legitimidade aplicáveis dos atos da Administração Federal, tem por fundamento e motivação o plano de governo determinado e em execução naquele dado momento.

Para chegarmos a essa conclusão, utilizamos como indicadores os instrumentos institucionalizados de orientação de cunho normativo à disposição do Advogado-Geral da União no controle no trabalho de assessoria e consultoria jurídica da União, por meio dos Pareceres Normativos (Art. 40 da LC nº 73/93) e das Súmulas Administrativas (Art. 43 da LC 73/93), na orientação do trabalho do contencioso judicial.

A partir desses instrumentos de uso privativo do Advogado-Geral da União, analisados em dois períodos presidenciais diferentes, quando os ocupantes da Presidência pertenciam a partidos políticos com propostas de governo bem diferentes. Notadamente no campo da intervenção do Estado na economia e no campo do social, o que nos possibilitou medir a frequência com que os Pareceres Normativos e as Súmulas Administrativas de orientação geral podem ser associados aos temas ligados ao perfil das políticas públicas de cada um dos governos.

#### **4.1 ANÁLISE COMPARATIVA DOS PARECERES NORMATIVOS E DAS SÚMULAS ADMINISTRATIVAS DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO NOS MANDATOS PRESIDENCIAIS DE FHC (1999 A 2002) E DE LULA (2007 A 2010)**

A fim de comprovarmos a nossa hipótese, propomos uma forma de mensurar empiricamente a vinculação da atuação da Advocacia-Geral da União com o projeto político do governo em exercício em dado momento histórico.

Para tanto, vamos aferir os mecanismos legais de orientação da estrutura funcional da organização que se encontram à disposição do Advogado-Geral da União, a partir da variação dos referidos instrumentos, Pareceres Normativos e Súmulas Administrativas, nos dois períodos presidenciais marcados por projetos políticos diferentes.

Como consequência do comprometimento institucional com o plano de governo constataremos também, com base nos questionários aplicados aos Advogados da União que atuam na Consultoria-Geral da União e na Procuradoria-Geral da União, em que medida essa influência política repercute na autonomia do exercício do cargo, quer seja ocupante de cargo diretivo ou exercendo as funções típicas do cargo efetivo de Advogado da União.

##### **4.1.1 DELIMITAÇÃO TEMPORAL DA PESQUISA DOCUMENTAL**

Os dados extraídos da atuação da Advocacia-Geral da União, especificamente no que diz respeito às atividades dos órgãos destacados da Consultoria-Geral da União e da Procuradoria-Geral da União, correspondem aos períodos presidenciais cujos respectivos programas de governo executados possuíam diferenças marcantes sobre como o Estado deveria atuar na economia e no campo social.

O material a ser utilizado tem por limite temporal o período correspondente aos segundos mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso – FHC, de 1999 a 2002, e de Luís Inácio Lula da Silva – LULA, de 2007 a 2010.

Dentro desses dois períodos presidenciais foram comparados o número de Pareceres Normativos e das Súmulas Administrativas do Advogado-Geral da União, bem como enquadrados o teor dessas manifestações com base em categorias propostas, que, direta

ou indiretamente, abordam da questão do modelo de atuação do Estado na economia ou, ainda, expondo mesmo seu grau de intervenção (GRAU, 1997)<sup>74</sup>.

As informações foram extraídas da base de dados da Advocacia-Geral da União, que dispõe de todo o acervo dos seus atos institucionais, disponíveis de forma pública no sítio eletrônico da entidade, tanto para consulta pública dos Pareceres Normativos do Advogado-Geral da União<sup>75</sup> como dos Enunciados das Súmulas Administrativas<sup>76</sup>.

A escolha do segundo mandato de cada um dos presidentes pode ser justificada pela disponibilidade limitada das informações em um dos períodos, pois somente a partir do segundo mandato do presidente FHC que a Advocacia-Geral da União passou a organizar melhor a sua base de dados, a partir de um tratamento informatizado. O que também só foi possível quando houve um aumento expressivo da força de trabalho<sup>77</sup>. Dessa forma, melhorando, no conjunto, a quantidade e a qualidade de informação.

Justificamos ainda a escolha por períodos não seguidos dos mandatos presidenciais para a pesquisa, por um critério de igualdade de avaliação, já que entendemos que o primeiro e o segundo mandatos presidenciais têm características diferentes, tendo em vista a perspectiva da reeleição e seus condicionamentos no comportamento do governo e da burocracia.

---

<sup>74</sup> Para o professor Eros Roberto Grau, apesar da diferenciação entre atuação ou intervenção do Estado na economia, não tem efeito prático: *“Assim, inicialmente, quanto à referência a intervenção e não, meramente, a atuação estatal, desejo insistir em que vocábulo e expressão aparentam ser, à primeira vista, absolutamente intercambiáveis. Toda atuação estatal é expressiva de um ato de intervenção; de outra banda, lembre-se que o debate a propósito da inconveniência e uso dos vocábulos intervenção e intervencionismo é inútil, inócuo. Logo, se o significado a expressar é o mesmo, pouco importa se faça uso seja da expressão atuação (ou ação) estatal – seja o vocábulo – intervenção. Aludimos, então, a atuação do Estado além da esfera do público, ou seja, na espera do privado (área de titularidade do setor privado). A intervenção, pois, na medida em que o vocábulo expressa, na sua conotação mais vigorosa, atuação em área de outrem”*.

<sup>75</sup> Fonte: <<http://www.agu.gov.br/pareceres>>.

<sup>76</sup> Fonte: <<http://www.agu.gov.br/sumulas>>.

<sup>77</sup> O Art. 11, da Lei nº 10.459/2002, transformou os cargos de Assistente Jurídico da AGU em cargos de Advogado da União, extinguindo a carreira de Assistente Jurídico.

#### 4.1.2 DELIMITAÇÃO DOS TEMAS PARA A PESQUISA DOCUMENTAL NOS PARECERES NORMATIVOS E NAS SÚMULAS ADMINISTRATIVAS DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Os temas tratados nos Pareceres Normativos e nos Enunciados de Súmula Administrativa do Advogado-Geral da União foram agrupados em seis categorias gerais: servidor público (civil e militar); arrecadação, fiscal e tributos; reforma do Estado – intervenção na economia (Programa Nacional de Desestatização – PND e concessões de servidores públicos); questões federativas e institucionais, política social e outros.

Desde logo alertamos que um tema constante e ao mesmo tempo discrepante em ambos os governos diz respeito à concepção do papel do Estado na economia. Ou, do ponto de vista jurídico e da atuação própria da Advocacia-Geral da União, sob a denominação da reforma constitucional do Estado.

A categoria de reforma do Estado enfatiza a tentativa do governo FHC em adequar a legislação vigente para permitir que serviços públicos antes monopolizados pelo Estado pudessem ser executados também pela iniciativa privada.

Com base nessa mesma categoria, podemos constatar que houve um abandono da pauta reformadora durante o governo LULA. Constatação essa que suscitou a observação de André Singer (2012) na sua análise daquilo que denominou de *lulismo*, referente ao governo LULA, considerando o período como marcado por um “reformismo fraco”. Porém, representativo de avanços na ampliação da participação do Estado como indutor da economia e ainda a implementação de políticas sociais.

Devemos enfim considerar que a escolha dos Pareceres Normativos e das Súmulas Administrativas para medir o grau de variação das políticas defendidas pela Advocacia-Geral da União em governos com plataformas políticas diferentes<sup>78</sup> vem a se escorar também no fato de que estes dois mecanismos são instrumentos fortes de coerção interna, pois a sua não observância por parte dos Advogados da União constitui infração de dever funcional sujeita à punição disciplinar<sup>79</sup>.

---

<sup>78</sup> Como defendido por SINGER (2012), excetuada a política macroeconômica, os governos FHC E LULA adotaram concepções realmente diferentes do papel do Estado na economia e no campo social.

<sup>79</sup> Art. 28, da LC nº 73/93.

## 4.2 O GOVERNO FHC (1999 A 2002)

No governo FHC, a Advocacia-Geral da União ganhou corpo institucional: criação de um departamento próprio de cálculos e perícias para impugnação de valores contestados judicialmente pela União<sup>80</sup>, criação de uma coordenadoria especializada em ações de recomposição do patrimônio da União<sup>81</sup>, realização do primeiro grande concurso da instituição no ano de 2002 e a reunião dos principais órgãos superiores numa sede própria na capital federal, em Brasília<sup>82</sup>.

O incremento na estrutura da Advocacia-Geral da União lhe proporcionou um protagonismo na formação e implementação da política governamental, quer seja emprestando subsídio jurídico para execução do Plano Nacional de Desestatização<sup>83</sup> e das concessões de serviços públicos como também na defesa judicial dessa política quando contrastada judicialmente<sup>84</sup>.

Como reconhecido na literatura econômica, o governo FHC se notabilizou pelo implemento da política do Estado mínimo, responsável pela implantação de um conjunto de reformas estruturais do Estado, baseadas num rígido controle fiscal (ABRUCIO, 2003), superávit primário e redução da despesa.

Apenas para ilustrar a nossa categorização das políticas apreciadas pela Advocacia-Geral da União, devemos destacar que o governo FHC optou pela desestatização de várias empresas federais, assim como os Estados federados receberam fortes incentivos

---

<sup>80</sup> Art. 8º – D da Lei nº 9.028/95.

<sup>81</sup> Art. 8º – E da Lei nº 9.028/95.

<sup>82</sup> Dado extraído do Relatório atualizado da AGU – Histórico Evolução, em 25/04/2013. Encontrado na página eletrônica da AGU - [www.agu.gov.br](http://www.agu.gov.br).

<sup>83</sup> O Plano Nacional de Desestatização – PND tem fundamento na Lei nº 8.031, de 12/04/1990, bem antes da eleição de FHC. Nos dois mandatos de FHC o PND constou no programa de governo. Além da alienação da participação acionária do governo em algumas empresas públicas num primeiro momento, num segundo momento foram incluídos no programa os setores elétrico, financeiro e as concessões das áreas de transporte, rodovias, saneamento, portos e telecomunicações (Fonte – Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDES – publicado em relatório publicado em julho de 2002: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/especial/Priv\\_Gov.PDF](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/especial/Priv_Gov.PDF)>).

<sup>84</sup> No final do segundo mandato de FHC houve uma importante alteração administrativa na AGU, quanto à reorganização da quase totalidade dos departamentos jurídicos e procuradorias das autarquias e fundações, que passaram a ser reunidas num novo órgão, a Procuradoria-Geral Federal – PGF, submetida à supervisão técnica do Advogado-Geral da União. Dessa forma, facilitando o controle técnico-jurídico das autarquias e fundações. A exceção, como já referido linhas atrás, coube à Procuradoria do Banco Central – PGBC, que continua vinculada administrativamente e tecnicamente ao Banco Central.

para aderir à política de privatização, como parte do programa de recomposição da dívida pública.

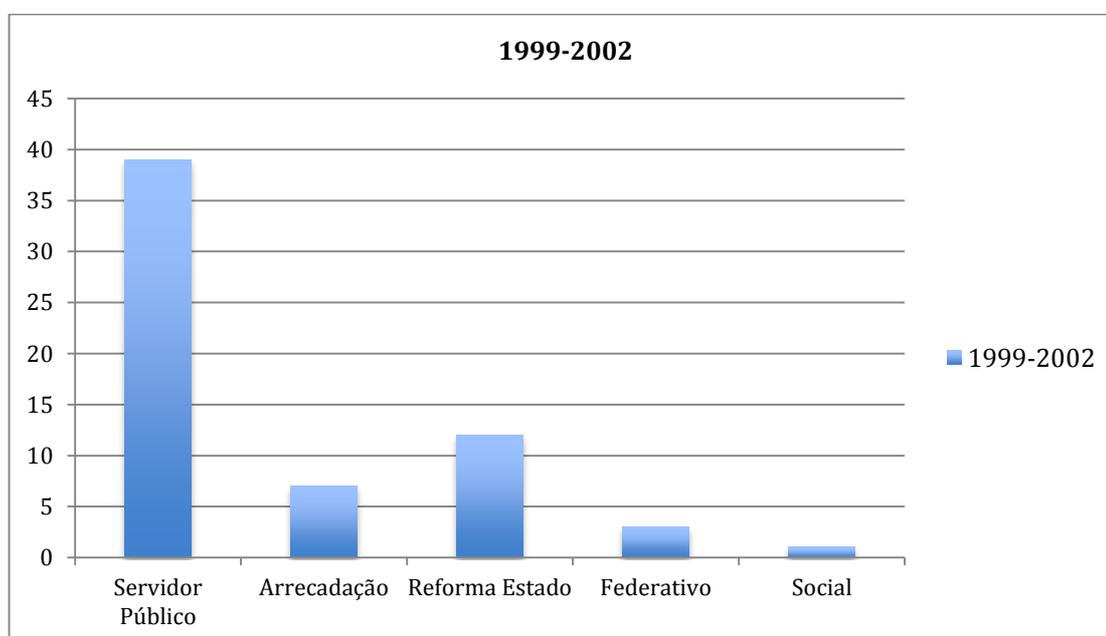
O governo FHC também se notabilizou pela concessão de serviços estratégicos à iniciativa privada, setor que teria uma capacidade de investimento maior do que a União, tanto no setor elétrico como nos transportes e nas telecomunicações<sup>85</sup>.

Nesse período a Consultoria-Geral da União encaminhou para aprovação do Advogado-Geral da União vários pareceres cuja temática se encontrava associada ao Plano Nacional de Desestatização – PND ou sobre as licitações das concessões de serviços públicos.

Vale aqui ressaltarmos que durante o governo FHC a Consultoria-Geral da União herdou parte da estrutura administrativa e do quadro dos antigos Consultores-Gerais da União. E tendo prosseguido na prática da edição de pareceres normativos, editou vários deles, agora na forma do Art. 39 e 40 da LC nº 73/93.

A seguir os dados distribuídos de acordo com as categorias propostas referentes ao período do segundo mandato presidencial de FHC, a começar pelos Pareceres Normativos aprovados pelo Advogado-Geral da União no período de 1999 a 2002.

**Figura 5 - Pareceres Normativos da CGU aprovados pelo AGU – 2º mandato FHC(1999-2002)**  
Número de Pareceres Normativos por categoria em função do mandato



Fonte: Advocacia-Geral da União – Consultoria-Geral da União

<sup>85</sup>Fonte: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/BGU/Arquivos/2001/VolumeI/Capitulo%20IV/IV.5%20%20AVALIPROGRAMA%20NACIONAL%20DE%20DESEST.pdf>>.

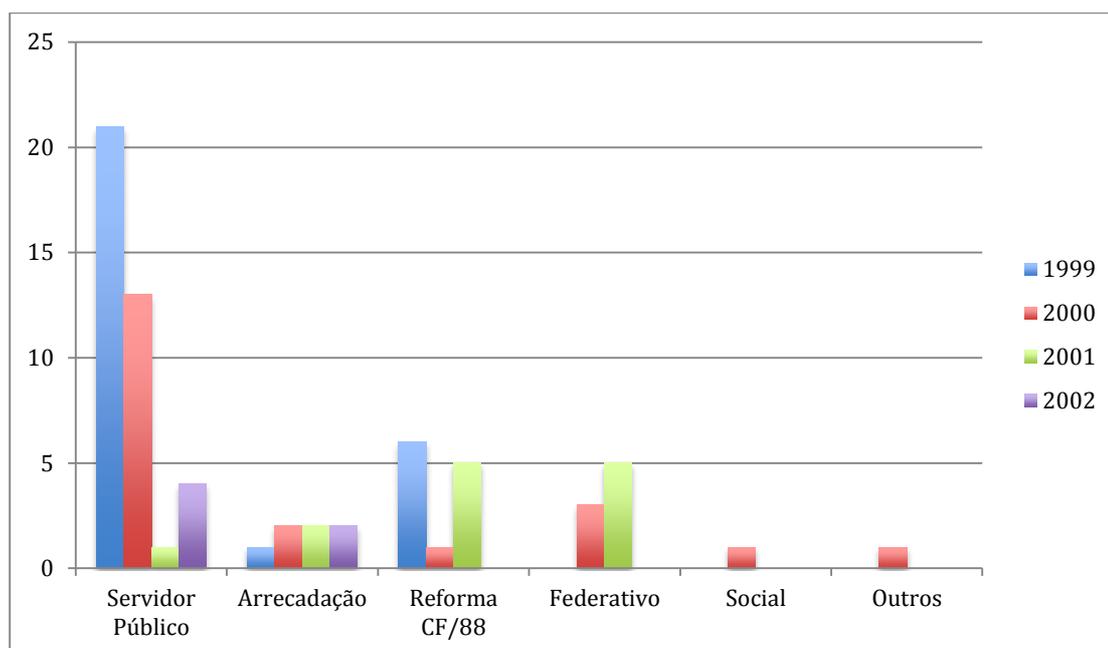
A nossa primeira constatação é relativa ao número de Pareceres Normativos aprovados, que é bem maior que o número de Súmulas Administrativas editadas pelo Advogado-Geral da União no mesmo período.

Esse dado pode ser interpretado devido ao histórico da instituição que se resumia à Consultoria-Geral da União, que já contava com expertise na área da consultoria e da elaboração dos Pareceres Normativos.

Devemos destacar que, se observarmos no detalhe o número de Pareceres Normativos ano a ano, poderemos verificar um decréscimo na utilização desse mecanismo.

Vejamos agora o quantitativo anual de Pareceres Normativos produzidos no segundo mandato do governo FHC (1999-2002):

**Figura 6 - Pareceres Normativos – 2º mandato FHC (1999-2002) Número de Pareceres Normativos por categoria em função do tempo**

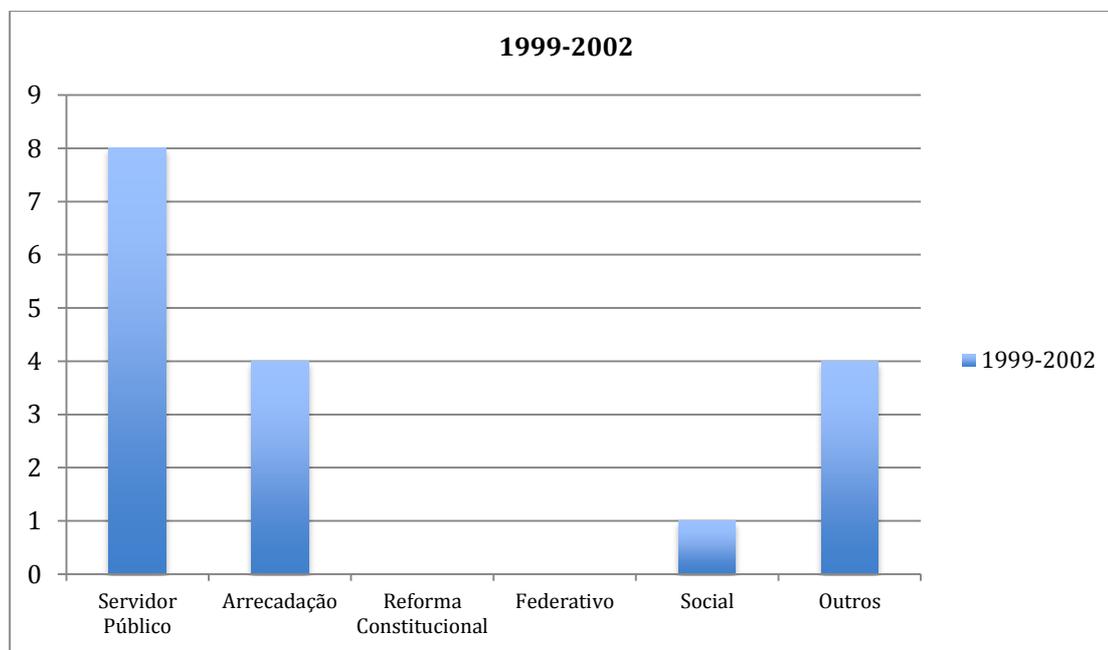


Fonte: Advocacia-Geral da União – Consultoria-Geral da União

Com relação ao quantitativo de Súmulas da Advocacia-Geral da União é possível afirmar que, devido ao órgão ter sido recentemente criado, o contencioso da Procuradoria-Geral da União ainda não contava com seu quadro completo de advogados, pois a posse da

maioria dos Advogados da União do quadro só ocorreu com o primeiro grande concurso público no ano 2000<sup>86</sup>.

**Figura 7 - Súmulas da AGU – 2º mandato FHC (1999-2002) Número de Súmulas da AGU por categoria em função do tempo**



Fonte: Advocacia-Geral da União

Podemos creditar o número reduzido das Súmulas Administrativas da Advocacia-Geral da União no período do segundo mandato de FHC, entre 1999-2002, como resultante do processo ainda inicial de estruturação da parte de atuação do contencioso da União e com a deficiência no quadro da Procuradoria-Geral da União, tanto no órgão central como nos Estados. Isso porque, como já dito no parágrafo anterior, o reforço no quadro dos membros efetivos que passariam a atuar no contencioso da União só ocorreria no ano de 2000.

Essa explicação pode ser reforçada pela própria natureza da Súmula da Advocacia-Geral da União que depende de um debate jurisprudencial demorado e prévio,

<sup>86</sup> Dado extraído do Boletim Estatístico de Pessoal elaborado anualmente pelo Ministério do Planejamento – período de 2013, em que consta a evolução de pessoal da carreira de AGU e dos concursos, ano a ano, desde 1995 <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim\\_estatistico\\_pessoal/2014/Bol213\\_Jan2014\\_parte\\_I\\_3.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2014/Bol213_Jan2014_parte_I_3.pdf)>.

com o esgotamento das instâncias recursais, inclusive da análise constitucional pelo Supremo Tribunal Federal – STF<sup>87/88</sup>.

Com relação aos temas, mesmo não havendo uma equivalência no número de Pareceres Normativos e Enunciados de Súmula Administrativa, podemos dizer que há uma constância na proporção dos quantitativos entre as categorias, que apresentam um maior número de ocorrências para o grupo de servidores públicos, arrecadação e federativo.

A diferença mesmo seria do grupo denominado reformas do Estado (englobando não só as reformas que permitiram o PND, mas a reforma da previdência pública e dos servidores públicos, quebras de monopólios do setor energético). Essa categoria temática é que basicamente vai diferenciar o período FHC do período LULA.

### **4.3 O GOVERNO LULA (2007 A 2010)**

No governo LULA a situação institucional da Advocacia-Geral da União já estava praticamente consolidada com a reorganização das procuradorias e departamentos jurídicos das autarquias e fundações federais e da Consultoria-Geral da União, que passaram a contar com representações estaduais.

Institucionalmente, podemos afirmar que na gestão do governo LULA a Advocacia-Geral da União se notabilizou pelo reconhecimento institucional dos Advogados da União na lotação e ocupação dos cargos de direção destinados à carreira de Advogado da União, principalmente na Procuradoria-Geral da União.

Isso ocorreu porque na época não foi renovado<sup>89</sup> o dispositivo legal que permitia a ocupação de cargos de chefia das Procuradorias Estaduais, Regionais e outros postos dos

---

<sup>87</sup> Art. 4º: Não havendo Súmula da Advocacia-Geral da União (arts. 4º, inciso XII, e 43, da Lei Complementar nº 73, de 1993), o Advogado-Geral da União poderá dispensar a propositura de ações ou a interposição de recursos judiciais quando a controvérsia jurídica estiver sendo iterativamente decidida pelo Supremo Tribunal Federal ou pelos Tribunais Superiores.

<sup>88</sup> Também é relevante o fato de que a partir da alteração legislativa proporcionada pelo Art. 4º da Lei nº 9469 de 10/07/97 facilitou a incorporação das decisões vinculantes do STF, pelo processo de incorporação dos enunciados do tribunal constitucional. Art. 43 da LC nº 73/93.

<sup>89</sup> Com a criação da AGU e a inexistência de quadros para ocupar os cargos nela existentes, admitiu-se emergencialmente a ocupação dos cargos destinados aos membros efetivos por outras carreiras da AGU e até mesmo por pessoal recrutado de fora da AGU (Art. 20 da Lei nº 9.028/95). Essa lei tinha prazo de vigência e não foi republicada no Governo LULA.

órgãos de execução da instituição por membros de outras carreiras jurídicas da própria instituição ou de fora dela, como ex-assistentes jurídicos, Procuradores da Fazenda Nacional e até mesmo por comissionados não pertencentes a uma das carreiras da própria Advocacia-Geral da União.

Esse período também foi marcado pela ampliação do diálogo entre o Advogado-Geral da União e as associações profissionais na discussão dos temas de interesse da categoria (promoções, vencimentos e estrutura). Iniciativa essa que deve ser creditada ao menos em parte ao perfil associativo do primeiro Advogado-Geral da União do governo LULA, Álvaro Ribeiro da Costa, que, como já referimos no segundo capítulo, já havia ocupado o posto de Presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República – ANPR<sup>90</sup>.

Também foram criadas as Comissões Temáticas<sup>91</sup> para vários campos de atuação da Advocacia-Geral da União que já indicavam uma mudança no rumo da atuação institucional, pois as questões passariam a ser tratadas de uma forma mais sistematizada, englobando inclusive a possibilidade de ações proativas por parte da Procuradoria-Geral da União e da Consultoria-Geral da União.

A ideia não vingou, mas como resultado tanto a Procuradoria-Geral da União como a Consultoria-Geral da União adaptaram e incorporaram internamente versões dessa divisão de atuação por temas, levando à frente a proposta da especialização e do incremento da capacidade de orientação por parte dos órgãos superiores. Posteriormente, essa divisão das atribuições por especialidades foi reconhecida no Regimento Interno da Advocacia-Geral da União, aprovado pelo Decreto Presidencial nº 7.392/2010.

Vale ressaltar a criação do primeiro grande sistema de gerenciamento de dados de processos judiciais e administrativos da Advocacia-Geral da União e o Sistema Integrado de Controle de Ações da União – SICAU, o que tornou viável a criação de um banco de dados dos processos judiciais e administrativos da União e, por consequência viabilizou um maior controle dessas ações por parte dos quadros de direção da instituição.

Assim, durante o segundo mandato do governo LULA (2007-2010) a Advocacia-Geral da União foi chamada a participar do acompanhamento dos grandes projetos de interesse do governo federal.

---

<sup>90</sup> Exerceu a presidência da ANPR no período de 1985 a 1987 (<[http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/institucional/a-procuradoria-federal/o-procurador-federal/galeria-dos-pfdc/biografia\\_alvaroaugustoribeirocosta.pdf](http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/institucional/a-procuradoria-federal/o-procurador-federal/galeria-dos-pfdc/biografia_alvaroaugustoribeirocosta.pdf)>).

<sup>91</sup> As Comissões Temáticas foram extintas pela Portaria nº 1.047, de 21.7.2008.

Decretos presidenciais criaram os Comitês Especiais e Grupos Executivos de acompanhamento das demandas do PAC – CGPAC<sup>92</sup> e da Copa do Mundo FIFA 2014 – GGCOPA<sup>93</sup>.

Ambos os grupos contam ou contavam com a participação de representantes da Consultoria-Geral da União e da Procuradoria-Geral da União, bem como de outros órgãos da Advocacia-Geral da União, os quais detêm a atribuição, juntamente com a participação de órgãos técnicos e administrativos, de exercer preventiva e repressivamente a proteção jurídica das obras públicas e das políticas públicas a ela correlatas.

Os Comitês de monitoramento da Presidência da República contaram assim com a colaboração da Advocacia-Geral da União nos grupos executivos. Um claro indicativo do modelo de atuação pautado na agenda do chefe do Executivo, no qual a instituição é chamada, preventivamente, para dar sustentação jurídica aos programas políticos patrocinados pelo governo federal<sup>94</sup>.

À parte da menção dos grupos de acompanhamentos preferenciais dos projetos de governo do período LULA, cuja referência que aqui se faz apenas para reforçar o perfil intervencionista da política e do suporte da Advocacia-Geral da União, devemos nos concentrar nos dados sobre os pareceres e súmulas que por si só são suficientes para uma comparação com o segundo mandato de FCH.

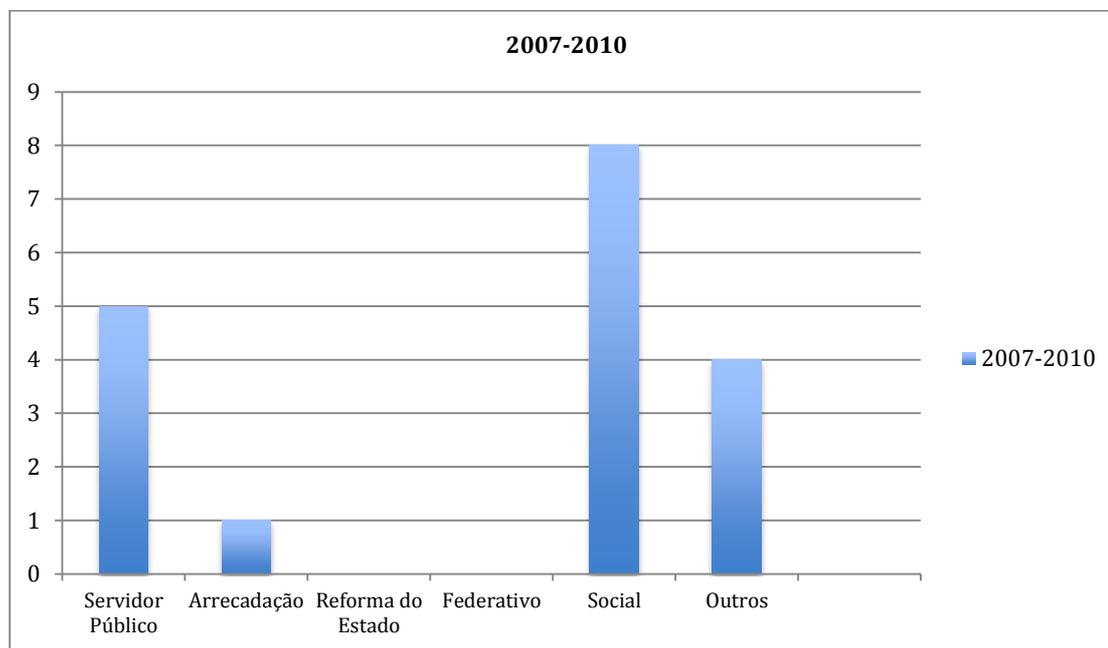
---

<sup>92</sup> Decreto nº 6025, de 22 de janeiro 2007: *Art. 1º Fica instituído o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, constituído de medidas de estímulo ao investimento privado, ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura e voltadas à melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da Administração Pública Federal.*

<sup>93</sup> Decreto s/nº, de 14 de janeiro de 2010: *Art. 1º Fica instituído o Comitê Gestor da Copa do Mundo FIFA 2014 - CGCOPA, cuja atribuição é estabelecer as diretrizes do Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014, bem como supervisionar os trabalhos do grupo executivo de que trata o art. 3º.*

<sup>94</sup>No caso do GECOPA por exemplo uma das principais bandeiras da instituição foi defender o Regime Diferenciado de Contratação – RDC (Medida Provisória 630/14, convertida na Lei 12.462, de 4 de agosto de 2011), que, excepcionava várias medias de proteção do gasto público, visando satisfazer interesse do custeio emergencial de obras públicas e de contratação de serviços de órgãos públicos. Tema que enfrentou resistência política no Congresso e foi questionado no Supremo Tribunal Federal.

**Figura 8 - Súmulas da AGU – 2º mandato LULA (2007-2010) Número de Súmulas da AGU por categoria em função do tempo**



Fonte: Advocacia-Geral da União

A primeira constatação que sobressai da pesquisa documental do último mandato do governo LULA é a de completa ausência da produção de Pareceres Normativos nesse interregno.

No entanto, o número de Súmulas Administrativas da Advocacia-Geral da União referente a esse mesmo período foi muito superior aos anos anteriores, inclusive do período do segundo mandato de FHC.

Uma explicação para o aumento exponencial dos Enunciados de Súmula Administrativa decorre dos frutos obtidos com o investimento constante no aumento do quadro de Advogados da União no contencioso e na instituição de um modo geral.

O incentivo à participação profissionalizada dos membros de carreira proporcionou um enxugamento das demandas judiciais encampadas pela Procuradoria-Geral da União e o reconhecimento por parte da instituição de algumas decisões proferidas no último grau das instâncias judiciais, que não mais comportavam recurso.

Por outro lado, uma explicação para essa profunda diferença de quantitativo de Pareceres Normativos entre os dois períodos comparados pode ser extraída a partir dos dados disponibilizados pela Advocacia-Geral da União.

Segundo essas informações, a partir de 2009 as orientações do Advogado-Geral da União passaram a ser realizadas, predominantemente, pela forma de Orientação Normativa<sup>95</sup>, um instrumento também previsto no estatuto legal da instituição, na Lei Complementar nº 73/93.

Porém, apesar do instrumento ser dotado de efeitos práticos e semelhantes ao Parecer Normativo, a Orientação Normativa não vincula Administração Federal aos seus termos, restringindo o espectro da sua abrangência, ou seja, a sua obediência por parte dos gestores públicos.

A nosso ver o uso da Orientação Normativa pelo Advogado-Geral da União em detrimento do Parecer Normativo nos oferece de início dois indicativos que podem justificar essa mudança.

Primeiro que o Advogado-Geral da União, ao exercer a sua atribuição da fixação da interpretação da constituição, leis e normas administrativas no âmbito da Poder Executivo<sup>96</sup>, mesmo sem a utilização do Parecer Normativo, que necessita da aprovação do Presidente da República, demonstraria a força crescente do Advogado-Geral da União e da instituição.

Segundo, como corolário da primeira justificativa, o uso da Orientação Normativa é mais célere e menos burocrático que o Parecer Normativo, não exigindo assim uma dupla aprovação (Advogado-Geral da União e Presidente da República), bem como a publicação no Diário Oficial da União para ter eficácia vinculante para toda a Administração Federal.

Enquanto isso, a Orientação Normativa não necessita de publicidade ou de um mecanismo de aprovação complexo. E mesmo assim condiciona a atuação dos Advogados da União que atuam no controle da legalidade da burocracia federal, o que, indiretamente, significa condicionar a atuação da própria Administração Federal.

Algumas outras explicações de cunho complementar podem ser oferecidas para essa ausência dos Pareceres Normativos durante o segundo mandato do governo LULA. Por exemplo, a preferência pela judicialização das questões contra a União, que antes eram submetidas à prévia análise administrativa.

---

<sup>95</sup> A Orientação Normativa do Advogado-Geral da União encontra-se prevista como instrumento de orientação a ser adotada com base em assessoramento direto da Consultoria-Geral da União. No entanto, ele continua tendo força, mesmo que limitada, a um determinado Ministério ou mesmo as Consultorias Jurídicas da União nos Estados, caso não seja submetido ao Advogado-Geral da União (Art. 36, incisos IV e VI do Decreto nº 7.392, de 13/12/10).

<sup>96</sup> Vide incisos I e X, do Art. 4º, da LC nº 73/93.

Tal mudança de atitude veio se consolidando com esteio na independência de instâncias judicial e administrativa prevista no inciso XXXV, do Art. 5º da CF/88, que assegura o livre acesso de todo cidadão à justiça.

A judicialização das demandas contra a União só não fez recuar a produção de Pareceres Normativos, como também gerou um incremento da esfera judicial e da necessidade das Súmulas Administrativas da Advocacia-Geral da União. Como podemos ver, as questões estão imbricadas.

Por outro lado, alguns aspectos negativos podem ser apontados desse descaso pelo Parecer Normativo quando reconhecemos que o Advogado-Geral da União, nesse caso assessorado pela Consultoria-Geral da União, não estaria utilizando o instrumento específico na prevenção de litígios.

Porém essa avaliação não prospera porque o número de conciliações da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal - CCAF<sup>97</sup> e a utilização das Orientações Normativas<sup>98</sup> pelo próprio órgão consultivo cresceu sensivelmente no período<sup>99</sup>.

Considerando essa mudança pragmática na forma de supervisão e orientação da Consultoria-Geral da União e da Advocacia-Geral da União como um todo, poderíamos considerar que se abriu espaço para uma avaliação de um ganho na autonomia institucional.

Isso porque, independente de orientação geral da Advocacia-Geral da União externada no Parecer Normativo que exige a aprovação do Presidente da República, o Advogado-Geral pode orientar a atuação dos Advogados da União que atuam nas unidades da Consultoria-Geral da União e da Procuradoria-Geral da União, com base nas Orientações Normativas.

---

<sup>97</sup> Foi inicialmente criada pela Portaria nº 1.281, de 27 de setembro de 2007, para tratar no âmbito administrativo de controvérsias jurídicas entre órgãos e entidades da Administração Federal, no âmbito da Advocacia-Geral da União. Posteriormente, veio a ter sua estrutura, funcionamento e atribuições melhor detalhados no Art. 18 do Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010, que dispõe sobre o Regimento Interno da AGU. Nesse decreto, também foi ratificada a possibilidade de se buscar a conciliação também entre a União e suas entidades e os Estados, Distrito Federal e Municípios.

<sup>98</sup> A Orientação Normativa é um instrumento à disposição do AGU e da CGU, previstos respectivamente nos incisos I e XIII do Art. 4º e no Art. 11º da LC nº 73/93<sup>98</sup>. No primeiro caso é facultado ao Advogado-Geral da União orientar normativamente e de forma abrangente a instituição bem como os órgãos vinculados. E, ainda, no segundo fundamento, cabe ao Consultor-Geral da União fixar a interpretação jurídica na ausência de orientação normativa do Advogado-Geral da União.

<sup>99</sup> Consultando os dados podemos verificar que entre janeiro/2009 e dezembro/2010 foram aprovadas 39 Orientações Normativas<sup>99</sup>. Os temas nela abordados são em linhas gerais os mesmos abordados usualmente nos Pareceres Normativos. Contudo a sua facilidade de aprovação da Orientação Normativa e a possibilidade do seu acatamento pelos demais órgãos da hierarquia funcional da Consultoria-Geral da União e da Procuradoria-Geral da União produz um efeito similar ao próprio Parecer Normativo no exercício do controle dos atos da administração.

E, assim, muito embora a Orientação Normativa não tenha efeito vinculante no condicionamento jurídico da Administração Federal e dos seus gestores, indiretamente, frisamos mais uma vez, atinge resultado semelhante, uma vez que os gestores são obrigados, sob pena de eventual responsabilização, a submeter os seus atos administrativos a análise jurídica dos Advogados Públicos<sup>100</sup>.

#### **4.4 COMPARATIVO DA PRODUÇÃO DOS ATOS INSTITUCIONAIS DE ORIENTAÇÃO NORMATIVA, PARECERES E SÚMULAS ADMINISTRATIVAS DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO NOS SEGUNDOS MANDATOS PRESIDENCIAIS DE FHC E LULA**

Apesar do reduzido número de Pareceres Normativos e das Súmulas do Advogado-Geral da União, a distinção das matérias nele abordadas em função da política governamental é suficiente para demonstrar a viabilidade da nossa hipótese.

Isso porque o uso limitado tanto do Parecer Normativo como da Súmula Administrativa do Advogado-Geral da União, associado à opção de utilização de outros mecanismos de orientação menos complexos e com reduzida divulgação<sup>101</sup>, sugere duas avaliações: uma baixa transparência dos atos da Advocacia-Geral da União, haja vista que as Orientações Normativas não estão sujeitas à publicidade ampla, e, ainda, que o Advogado-Geral da União não centraliza, como era de se esperar, a atuação dos órgãos de execução, havendo um grande espaço formal e informal para delegações e subdelegações de competência para os demais órgãos de direção superior, como a Consultoria-Geral da União e da Procuradoria-Geral da União, bem como para os próprios órgãos de execução e os membros da instituição que nela atuam.

---

<sup>100</sup> O controle de legalidade que a CGU exerce sobre os atos administrativos do Poder Executivo é prévio. Já o controle dos atos e manifestações dos Advogados da União, em sua grande maioria, principalmente na elaboração de peças processuais de primeira instância judicial, ocorre posteriormente. Isso de certa forma concede no geral um grau de autonomia a atuação do Advogado Público, que, pelo menos a princípio, pode se recusar a reformar seu trabalho jurídico, quando entender que nele estão preservados os critérios legais e o interesse público a ele relativo. Em resposta o seu superior hierárquico pode destacar um outro advogado para realizar o trabalho jurídico, ou ele mesmo fazê-lo, refutando os argumentos expostos na manifestação rejeitada.

<sup>101</sup> Queremos ressaltar aqui que pela LC nº 73/93, nos artigos 39 a 44, os pareceres e as súmulas administrativas estão sujeitas à divulgação, por meio no periódico oficial de publicidade dos atos administrativos (Diário Oficial da União).

Contudo, confrontando os dados colhidos dessa comparação entre os períodos dos segundos mandatos de FHC (1999-2002) e LULA (2007-2010), podemos inferir que há sim uma vocação que diferencia a atuação da Advocacia-Geral da União no governo dos dois presidentes.

No segundo mandato do governo de FHC podemos perceber, assim como ocorreu na mesma medida no seu primeiro mandato, que o tema constante no governo foram as reformas constitucionais, que possibilitaram a reconfiguração do Estado, aproximando-o do modelo neoliberal e com forte ancoragem fiscalista (SINGER, 2012).

Já no governo LULA, diante da ausência dos Pareceres Normativos do período, podemos centralizar nossa atenção nas Súmulas Administrativas do Advogado-Geral da União, complementada pela participação da instituição nos grupos específicos de acompanhamento de demandas relevantes, para o acompanhamento de políticas que denotam uma maior intervenção do Estado na economia, seja no campo do investimento em infraestrutura ou mesmo no campo social, naquilo que chegou a ser classificado pela literatura econômica e política como uma espécie de “neodesenvolvimentismo” (SILVA, 2013).

Com base no confronto dos dados coletados podemos oferecer de forma empírica a constatação de que a Advocacia-Geral da União, com referência nos instrumentos utilizados pelos órgãos de direção superior aqui analisados, na Consultoria-Geral da União e na Procuradoria-Geral da União, em qualquer de suas áreas de atuação representa os interesses do governo em exercício.

Contudo, a vinculação política da atuação da Advocacia-Geral da União com os propósitos políticos do governo não a descaracteriza como sendo uma instituição de Estado e com todos os condicionamentos legais de atuação impostos pela Constituição e pelas demais normas de organização e funcionamento.

A nosso ver o reconhecimento de sua forte vinculação política com a chefia do Poder Executivo facilita a revelação da sua missão específica e a diferencia das incumbências exercidas por outras instituições que gravitam em torno do sistema da justiça (Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e a Advocacia) (FARIA, 2004).

O resultado da pesquisa demonstra que é o projeto político executado por um determinado governo que motiva e pauta a atuação da Advocacia-Geral da União. E que a sua missão consiste tanto em contribuir para o aperfeiçoamento jurídico constitucional ao se modelar a política pública como, posteriormente, caso essa política seja contestada, adotar os mecanismos necessários para garantir a efetividade da política como base na interpretação que melhor satisfaça os interesses legítimos encampados pelo Poder Executivo.

Nessa medida podemos então afirmar que a Advocacia-Geral da União deve ser caracterizada como sendo uma instituição de Governo e não de Estado? Mesmo assim acreditamos que não. Quando muito apenas nos possibilita reconhecer que, na prática, independentemente da estrutura que conforma a instituição e lhe dá corpo, o aspecto político não deve ser relegado como sendo pejorativo e limitador dos seus fins.

Para irmos além dos dados objetivos aqui apresentados e investigar um pouco mais sobre o comprometimento da Advocacia-Geral da União como projeto de governo, se este ocorre apenas como fator de condicionamento por meio da definição da pauta com base em instrumentos de orientação normativa ou se ocorre também por meio do condicionamento orgânico e funcional.

Ou seja, se a influência ou mesmo a orientação da política se sustenta com base na estrutura organizacional da instituição, que, a partir do provimento dos cargos em comissão de direção por pessoal de confiança do Advogado-Geral da União ou por membros efetivos, independente da progressão na carreira, podemos encontrar evidências que comprovem o nível de compromisso do ocupante do cargo com a política do governo em exercício.

A seguir apresentaremos um conjunto de observações extraídas de questionários aplicados aos Advogados da União da Consultoria-Geral da União e da Procuradoria-Geral da União na intenção de colher suas impressões em torno da influência do Poder Executivo na definição da política pública na atuação da Advocacia-Geral da União, relacionando-a com a questão da autonomia funcional e a ocupação dos cargos de confiança na instituição, com o propósito de reforçar o entendimento de que o órgão tem condicionamentos políticos na sua atuação, não só do ponto de vista formal, mas também organizacional, por meio da indicação dos cargos de direção na instituição.

#### **4.5 QUESTIONÁRIO APLICADO AOS MEMBROS DA CARREIRA DE ADVOGADO DA UNIÃO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**

Recapitulando um pouco do que já foi dito no item anterior, no desenvolvimento da pesquisa e da análise dos dados colhidos na avaliação documental dos Pareceres Normativos e Súmulas Administrativas do Advogado-Geral da União, percebemos que o nosso achado pode comprovar razoavelmente o compromisso político da instituição com

projeto de governo e a implementação das políticas públicas eleitas para execução em determinado mandato eletivo.

Para tanto obtivemos a coincidência dos grandes temas de orientação geral da Advocacia-Geral da União com o projeto de governo em exercício dos dois mandatos presidenciais comparados: FHC, de 1999 a 2002, e LULA, de 2007 a 2010.

Dessa forma a pesquisa documental demonstrou que há limitação da autonomia funcional frente ao seu comando pelo Advogado-Geral da União que, empiricamente, nos fornece provas de como a instituição é pautada pelo governo, ou melhor, pela Presidência da República.

Apesar do grau de convicção que podemos extrair dos dois instrumentos institucionais aqui analisados, o Parecer Normativo e a Súmula Administrativa, observamos que o levantamento poderia ser complementado por uma inquirição dirigida diretamente aos membros da Advocacia-Geral da União sobre a repercussão da influência do Poder Executivo na definição da pauta de atuação da instituição.

Nesse outro levantamento que se segue, a intenção é apresentar novos elementos que reforcem a nossa pesquisa documental a partir da avaliação da autonomia funcional dos Advogados da União que atuam na Consultoria-Geral da União e na Procuradoria-Geral da União, quer seja sobre o exercício dos cargos de carreira ou ainda sobre os cargos comissionados de Direção e Assessoramento Superior – DAS, que predominam na estrutura da instituição como forma de atribuição da função de comando.

#### **4.6 APRESENTAÇÃO DO RESULTADO DO QUESTIONÁRIO APLICADO AOS MEMBROS DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO LOTADOS NA CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO E NA PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO**

A aplicação dos questionários foi realizada à distância. Estes foram encaminhados por meio do endereço eletrônico funcional de aproximadamente 1.600 questionados, o total de Advogados da União que se encontravam na ativa durante o período da pesquisa, conforme a lista de endereços disponibilizada pela direção central da Consultoria-Geral da União e da Procuradoria-Geral da União.

Os dados foram colhidos do período de 11/08/2014 a 21/08/2014. E, ao final desse prazo, 402 Advogados da União responderam à pesquisa (o modelo padrão do questionário encontra-se no Anexo B).

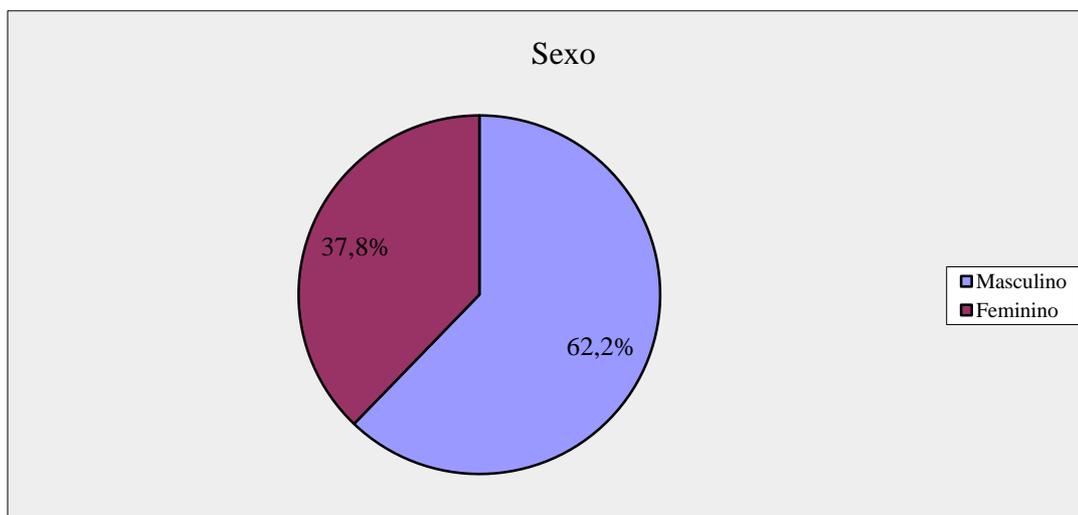
Desse total, a distribuição do quantitativo das respostas encaminhadas foi proporcional ao número dos membros da instituição que atuam nos dois órgãos de lotação. Assim, a maioria dos questionados pertence à Procuradoria-Geral da União, órgão que concentra o maior número de Advogados da União da carreira.

Contudo, devemos pontuar que os questionários não foram encaminhados somente aos advogados públicos da carreira de Advogado da União, pois alguns cargos de DAS da estrutura da Consultoria-Geral da União e da Procuradoria-Geral da União ainda são ocupados por membros efetivos de outras carreiras (Procurador Federal ou Procurador da Fazenda Nacional), por servidores públicos de outras instituições ou, enfim, por uma parcela mínima de ocupantes de cargo que não possuem vínculo funcional estável com a Administração Federal.

Apesar da Advocacia-Geral da União dispor de dados confiáveis sobre alguns aspectos abordados na nossa pesquisa, mesmo assim os questionados foram instados a informar seus dados pessoais e funcionais.

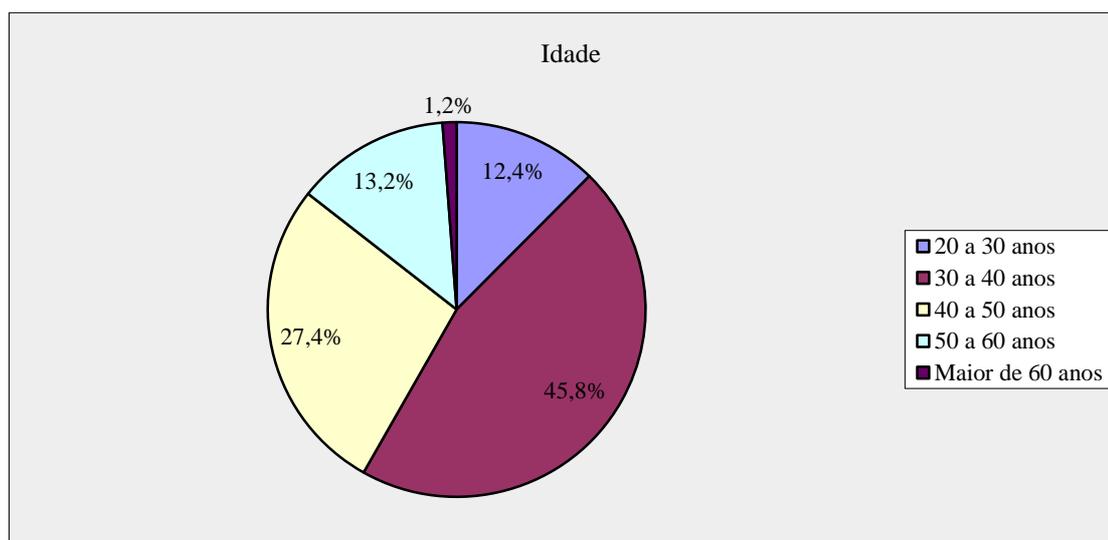
Do total de questionados da Consultoria-Geral da União e da Procuradoria-Geral da União, 62,2% são do sexo masculino e 37,8% são do sexo feminino (Anexo A – Gráfico 1).

**Gráfico 1 - Percentual de homens e mulheres entre os questionados**



A grande maioria dos respondentes, 45,77%, se encontra na faixa etária de 30 a 40 anos e 27,36% na faixa de 40 a 50 anos, com uma gradação que reflete a média da Advocacia-Geral da União como um todo e também do Poder Executivo federal, que é de 46 anos<sup>102</sup>. O tempo de serviço em média na instituição é de aproximadamente 10 anos, o que a torna uma carreira relativamente jovem (Anexo A – Gráfico 2).

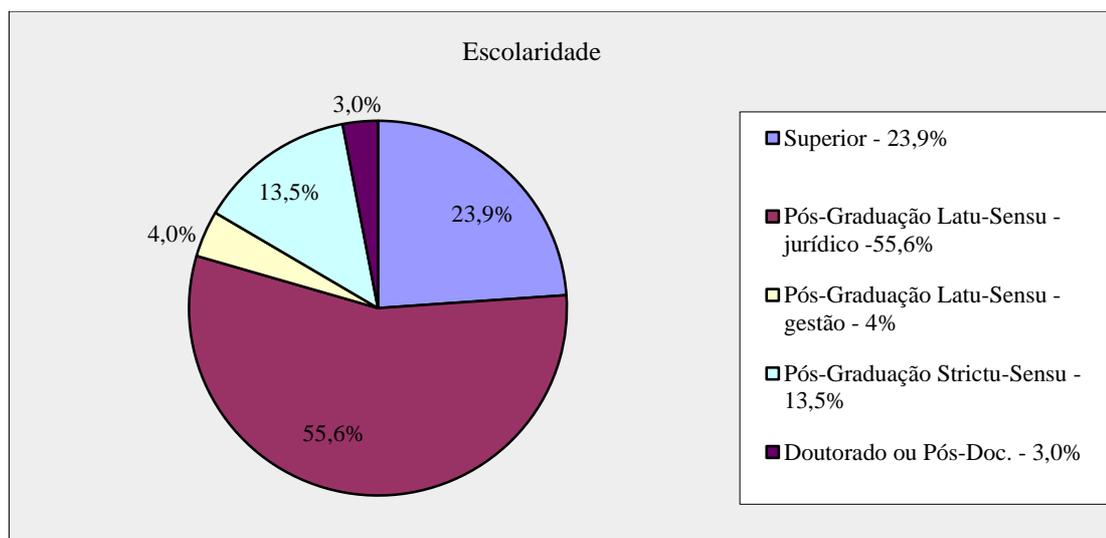
**Gráfico 2 - Idade dos respondentes**



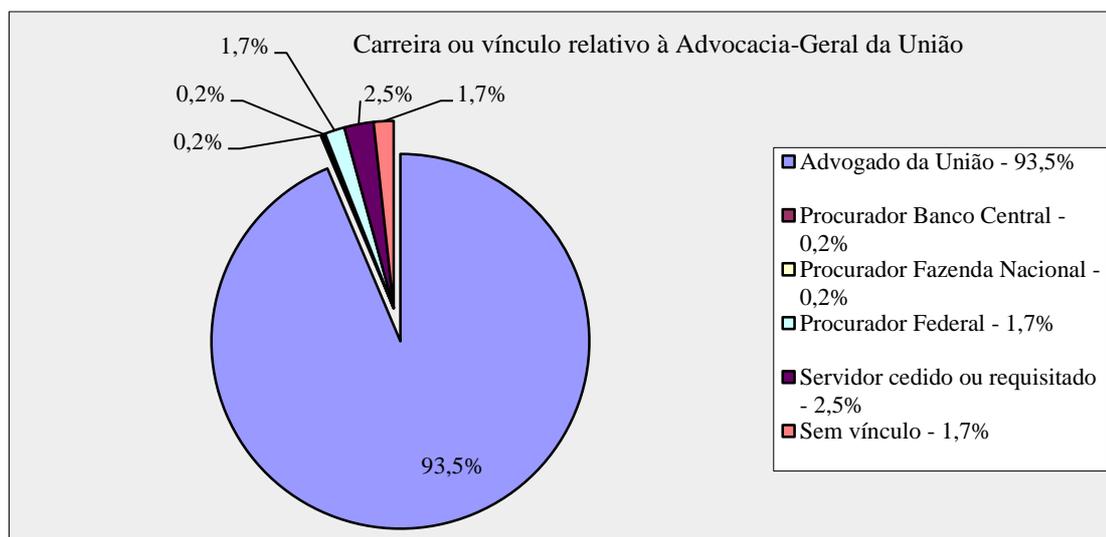
Quanto ao grau de escolaridade dos respondentes, esse percentual está bem acima da média da burocracia federal<sup>103</sup>, já que o mínimo exigido para o ingresso nas carreiras de Advogado da União é a formação em curso superior. Desse percentual, aproximadamente 73% possui algum tipo de pós-graduação (Anexo A – Gráfico 3).

<sup>102</sup> Esse percentual superior de homens não foge a regra do percentual da AGU como um todo, nem do total de servidores do Poder executivo na atividade (Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais do Ministério do Planejamento, mês de julho/2014 <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim\\_estatistico\\_pessoal/2014/Bol219\\_BEP\\_e\\_IG\\_Jul2014\\_posicao\\_Jun2014.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2014/Bol219_BEP_e_IG_Jul2014_posicao_Jun2014.pdf)>).

<sup>103</sup> Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais do Ministério do Planejamento, mês de julho/2014 (<[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim\\_estatistico\\_pessoal/2014/Bol219\\_BEP\\_e\\_IG\\_Jul2014\\_posicao\\_Jun2014.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2014/Bol219_BEP_e_IG_Jul2014_posicao_Jun2014.pdf)>).

**Gráfico 3 - Grau de escolaridade dos respondentes**

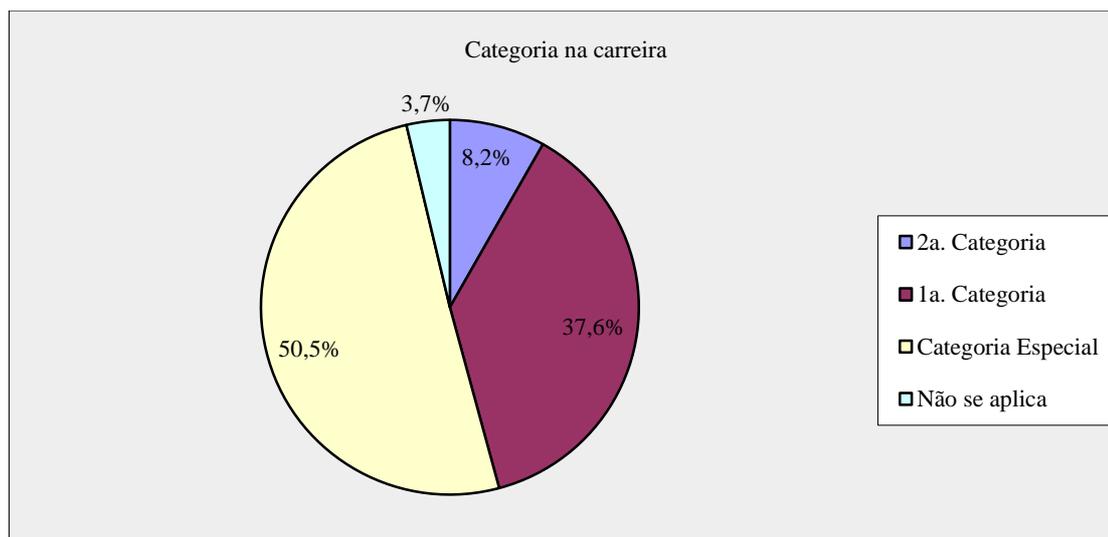
Como se era de esperar, 93,53% dos respondentes pertence à carreira de Advogado da União e estão lotados na Consultoria-Geral da União e da Procuradoria-Geral da União, assim como um percentual irrisório de menos de 2% dos respondentes não possui vínculo com o serviço público (Anexo A – Gráfico 4).

**Gráfico 4 - Carreira ou vínculo com a Advocacia-Geral da União**

A grande maioria dos membros dos órgãos de direção superior questionados, aproximadamente 88%, já foi promovida e se encontra nas duas últimas categorias da carreira (1ª categoria e categoria especial – Anexo A – Gráfico 7).

Nesse tema, devemos destacar que a promoção na carreira não corresponde a uma mudança de atribuição ou de lotação, mas basicamente depende da antiguidade e merecimento<sup>104</sup>. Isso significa que, na prática, a promoção proporciona apenas o retorno financeiro, não sendo sequer requisito para ocupar cargo de DAS na instituição.

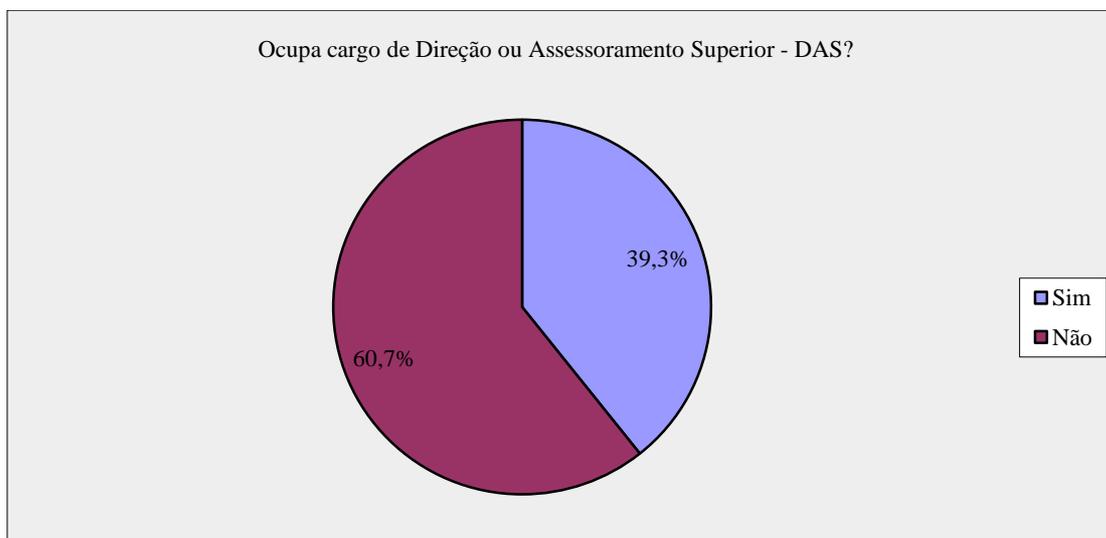
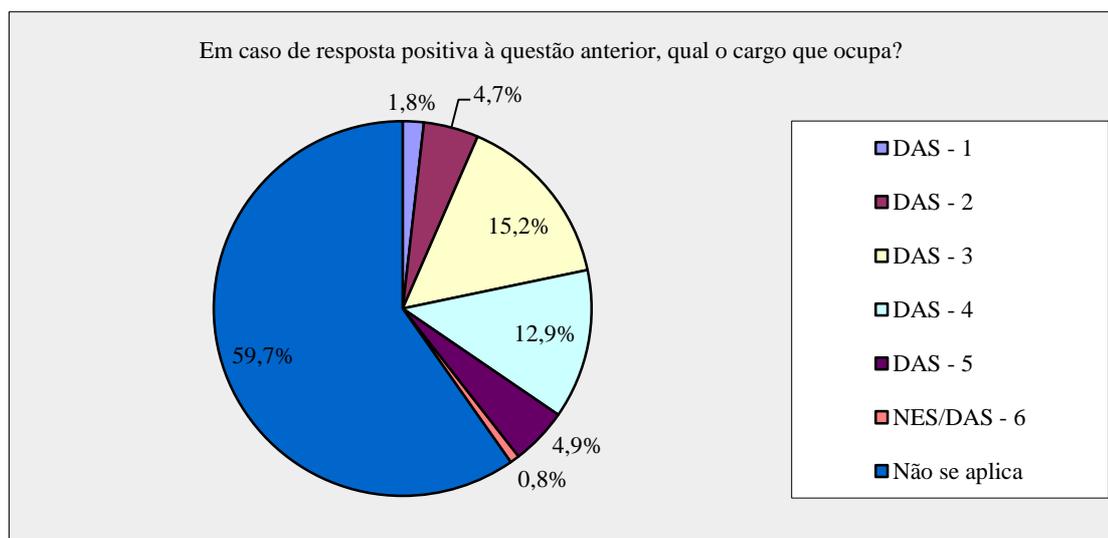
**Gráfico 5 - Categoria do respondente na carreira**



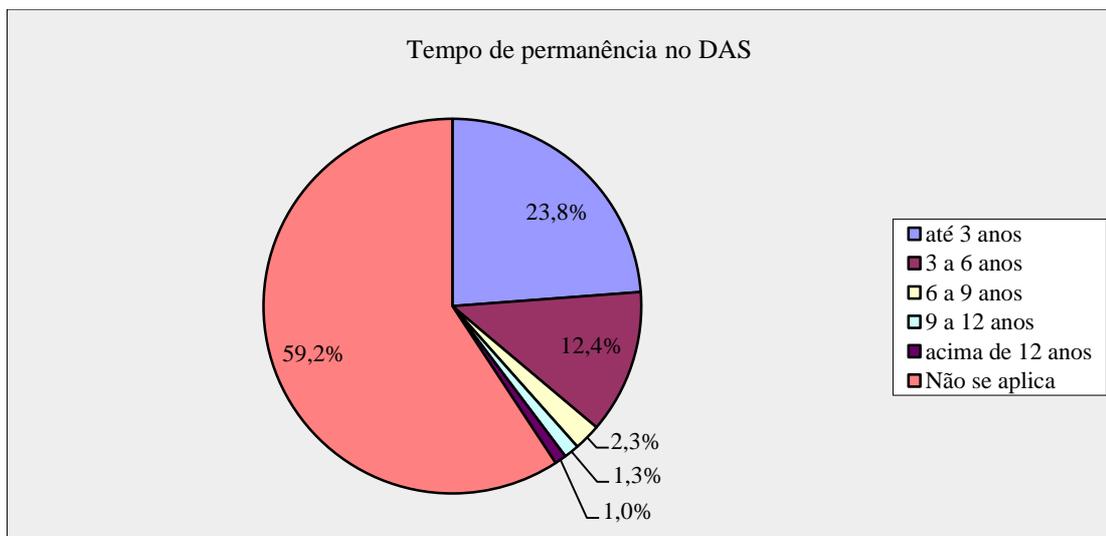
Quanto à ocupação de cargos DAS, um terço dos respondentes ocupa algum dos cargos de nível I a VI – natureza especial. Também percebemos que o percentual de ocupantes de cargo DAS sem vínculo com a Administração Federal é muito inferior à média da burocracia federal<sup>105</sup>, que o percentual de ocupantes de cargo DAS, pois apenas 2% dos respondentes não possuem vínculo e não necessariamente ocupam um cargo DAS (Anexo A – Gráficos 9 e 10).

<sup>104</sup> Decreto nº 4.434/2002.

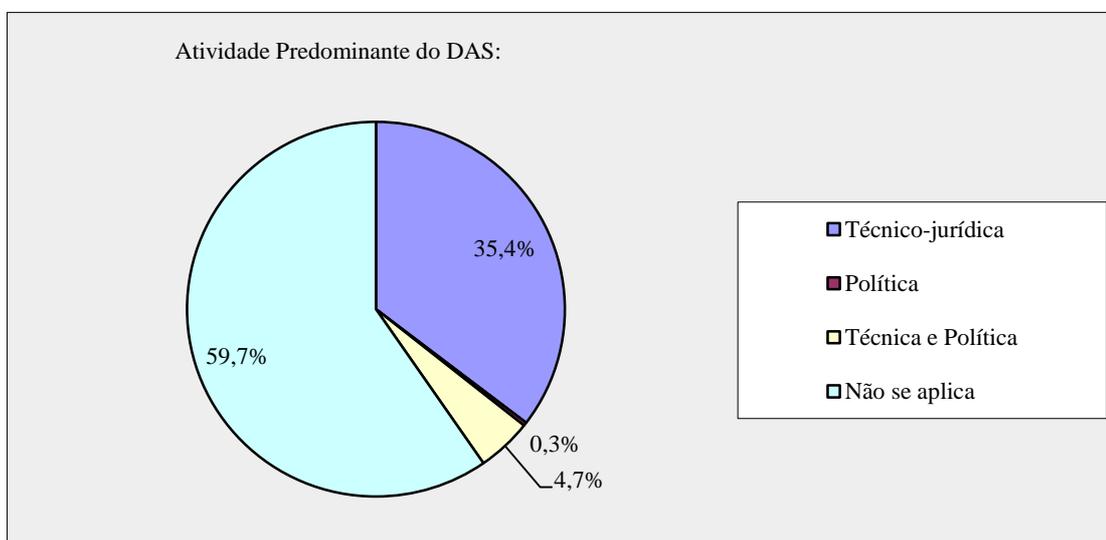
<sup>105</sup> Do total de 22.729 ocupantes de cargo DAS do Poder Executivo federal, 5.907 não possuem vínculo (Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais do Ministério do Planejamento, mês de julho/2014 <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim\\_estatistico\\_o\\_pessoal/2014/Bol219\\_BEP\\_e\\_IG\\_Jul2014\\_posicao\\_Jun2014.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_o_pessoal/2014/Bol219_BEP_e_IG_Jul2014_posicao_Jun2014.pdf)>).

**Gráfico 6 - Percentual de respondentes ocupantes de DAS****Gráfico 7 - Percentual de respondentes por tipo de DAS**

Na distribuição dos cargos DAS na Consultoria-Geral da União e na Procuradoria-Geral da União predominam os cargos de coordenação e direção do nível 3 e 4. O tempo de permanência no DAS, no momento da aplicação do questionário, demonstra que 23,77% têm menos de 3 anos no cargo e 12,40% entre 3 e 6 anos. Isso revela uma rotatividade razoável na ocupação dos cargos de confiança (Anexo A – Gráfico 11).

**Gráfico 8 - Tempo de permanência dos respondentes ocupantes de DAS**

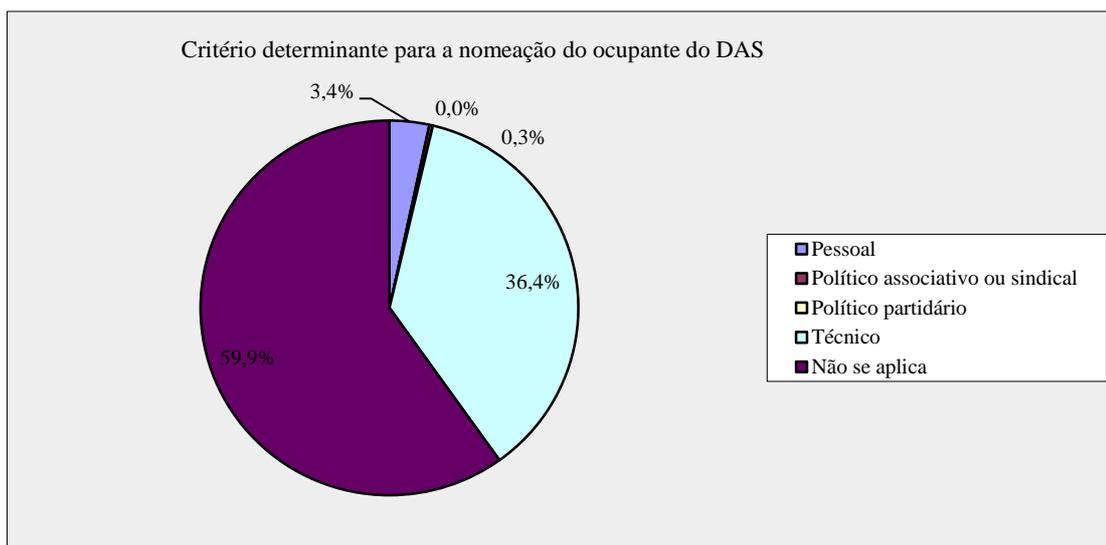
Tendo em vista o exercício de atribuições técnicas, jurídicas, administrativas e, ainda, a função política, os ocupantes de DAS afirmaram, na sua esmagadora maioria, aproximadamente 90%, que realizam apenas função técnico-jurídica (Anexo A – Gráfico 12).

**Gráfico 9 - Atividade predominante dos respondentes ocupantes de cargo DAS**

Levando em consideração que a promoção na carreira não representa a assunção de novas atribuições e nem mesmo funciona como critério de ocupação do DAS, indagamos aos questionados qual seria então o critério que mais havia contribuído para a sua escolha e nomeação para o cargo.

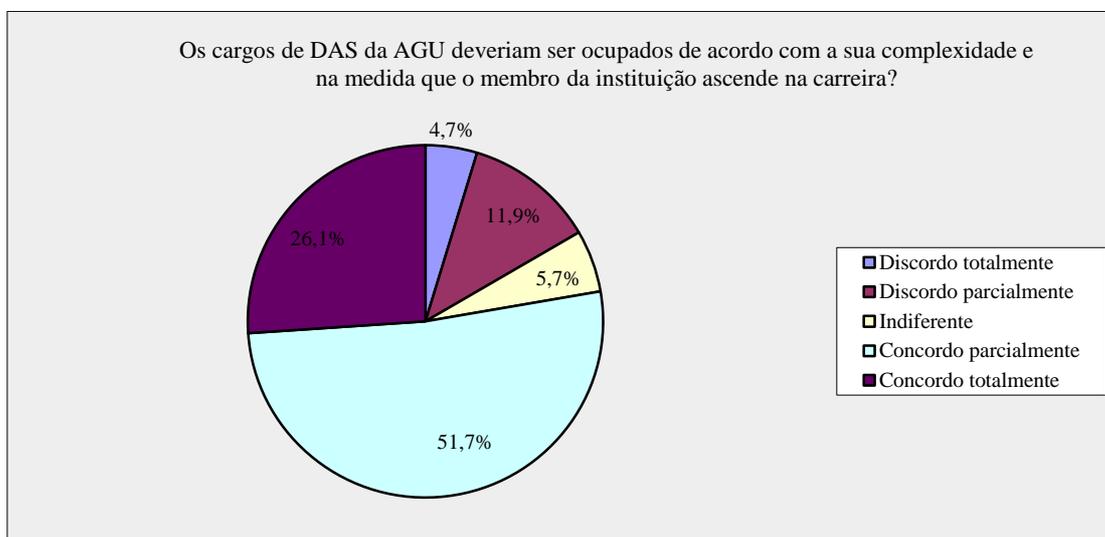
O resultado foi que a quase totalidade, aproximadamente 90% dos ocupantes de cargo DAS afirmaram que o fator determinante de sua indicação foi o técnico. Os 10% restantes afirmaram que sua indicação havia sido realizada por critério predominantemente pessoal (Anexo A – Gráfico 13).

**Gráfico 10 - Percentual dos respondentes segundo o critério determinante para seleção do cargo DAS**



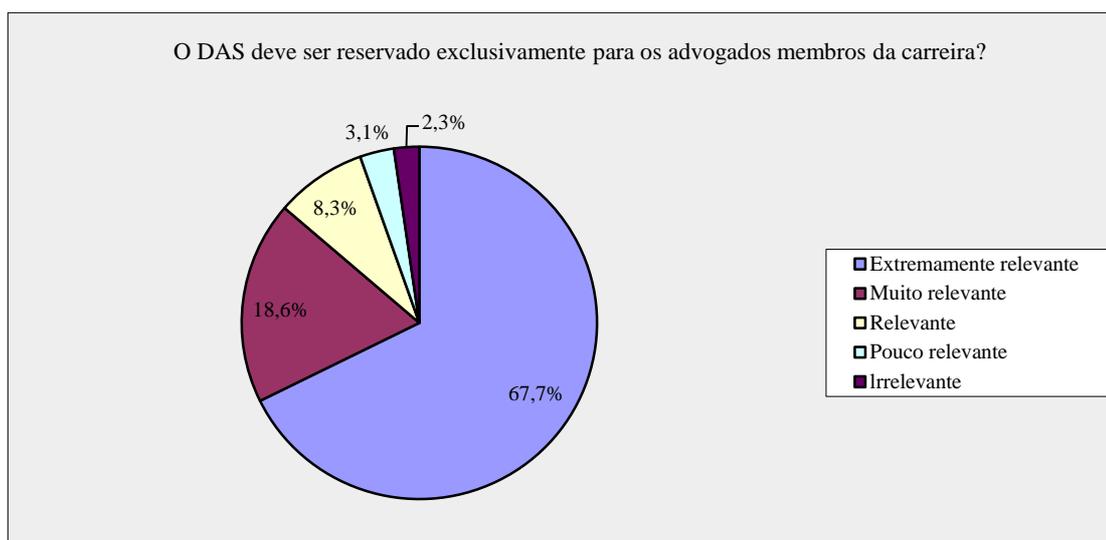
Questionados a se manifestar sobre como deve ser o processo de seleção para ocupação do cargo de DAS, ou seja, se os cargos deveriam ser ocupados exclusivamente por membros da carreira, 80% concordam com essa exigência.

**Gráfico 11 - Percentual de respondentes segundo a vinculação da ocupação do cargo de confiança**



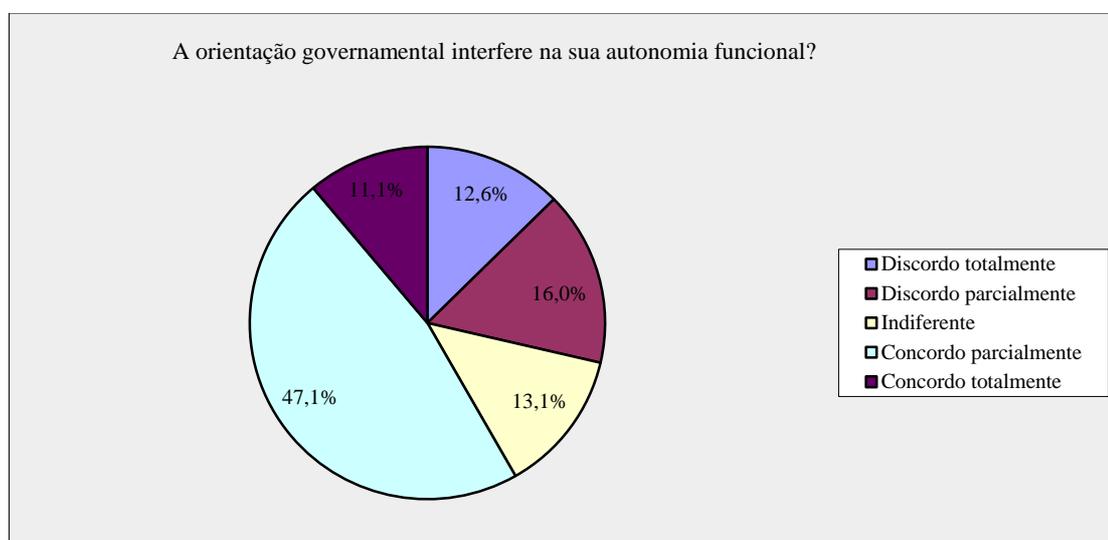
No entanto, quando indagados se a forma de ocupação dos cargos de DAS deveria ocorrer na medida em que o membro efetivo ascendesse na respectiva carreira, o percentual de aprovação incondicional dessa medida foi de apenas 25%. Outros 50% concordaram apenas parcialmente com a perspectiva de se valorizar a carreira na ocupação dos cargos de direção da AGU (Anexo A – Gráficos 14 e 15).

**Gráfico 12 - Reserva de DAS para ocupação por membros da carreira**



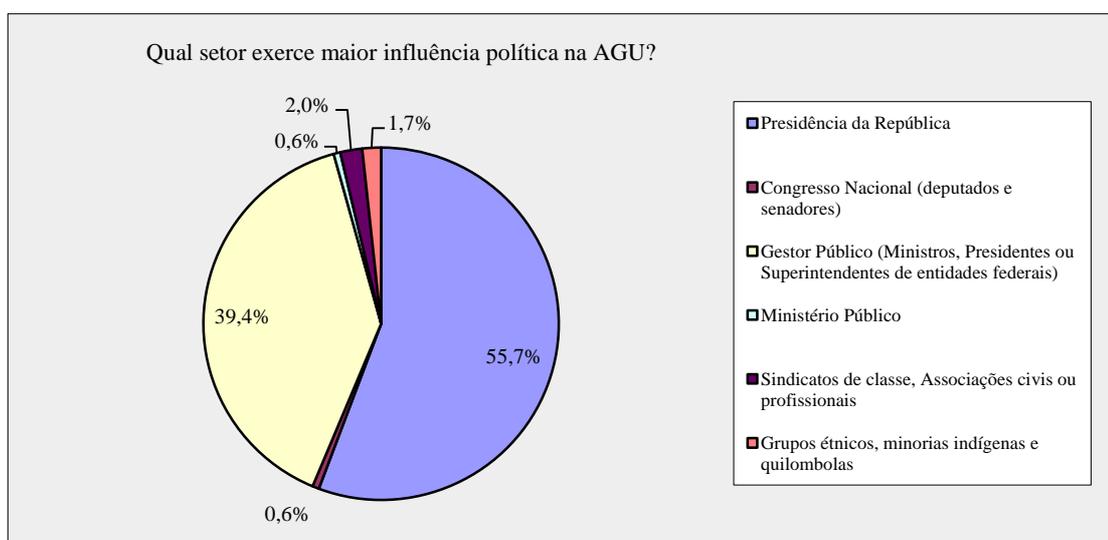
Indagados diretamente se a orientação governamental na defesa da política pública interferia na autonomia funcional, 65% deles entendem que há sim uma restrição da autonomia no direcionamento do governo quanto à defesa das políticas públicas (Anexo A – Gráfico 16).

**Gráfico 13 - Interferência da orientação governamental na autonomia funcional**



Chamados então a precisar, dentro das opções apresentadas no questionário, qual o setor do Poder Executivo federal ou de fora da burocracia federal exerceria influência política na instituição, 55,71% responderam a Presidência da República; 39,43% os gestores públicos (Ministros de Estado, Presidentes e demais dirigentes das entidades da burocracia Federal); 2% sindicatos de classe, associações profissionais; 1,71% grupos étnicos, minorias indígenas e quilombolas; e, enfim, 0,57% o Congresso Nacional (Anexo A – Gráfico 17).

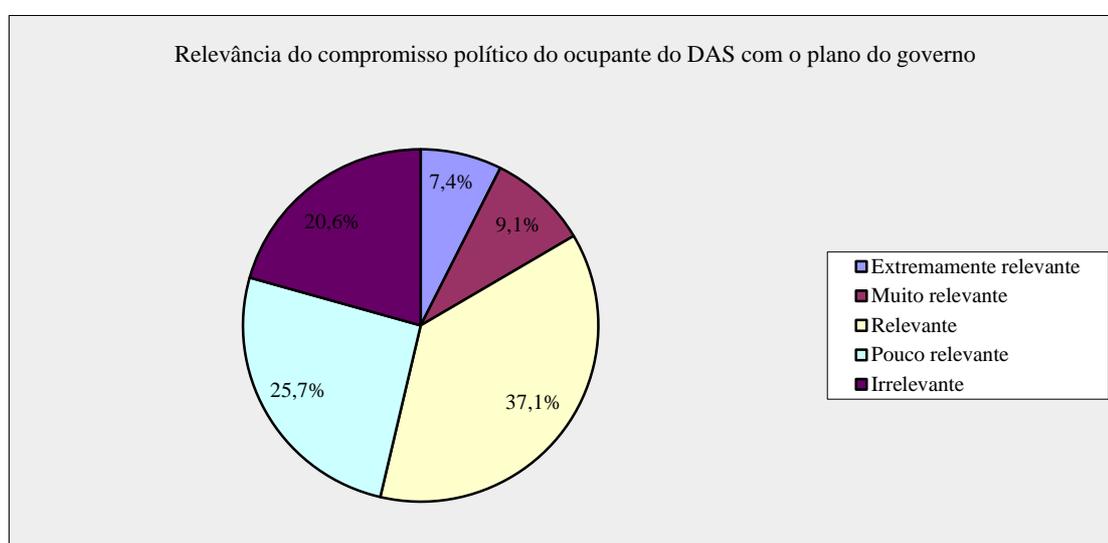
**Gráfico 14 - Discriminação da limitação da autonomia funcional interna e externa ao trabalho da Advocacia-Geral da União**



Outro questionamento feito aos questionados foi sobre a identidade política do ocupante do cargo DAS com o projeto político do governo em exercício. Nesse caso, 50% dos respondentes, incluído os ocupantes de DAS, consideram relevante o comprometimento do ocupante do cargo de DAS com a política do governo para o bom desempenho da sua função.

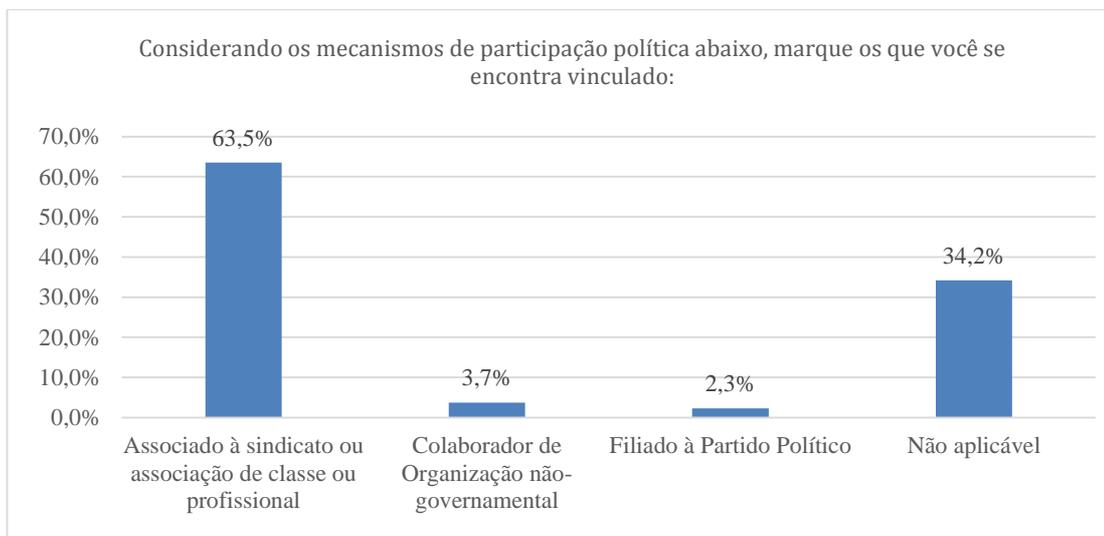
No detalhe, se considerarmos somente os ocupantes de DAS na avaliação dessa questão, o número de respondentes que consideram esse comprometimento aumenta para aproximadamente 60% (Anexo A – Gráfico 18).

**Gráfico 15 - Relevância do compromisso do ocupante do DAS com o projeto político em execução**



Quando os respondentes foram confrontados com opções de participação política que seriam mais corriqueiras nesse campo profissional, os quantitativos apresentados foram os seguintes: 63% se declararam associados à associação de classe ou profissional e 34,20% não se identificaram com nenhuma das opções oferecidas no quesito.

A título de conhecimento, o restante dos respondentes informou: 3,74% são colaboradores de organização não governamental e 2,30% são filiados a partido político (Anexo A – Gráfico 19).

**Gráfico 16 - Percentual dos respondentes segundo opções predeterminadas**

Ao final do questionário foram feitas duas perguntas sobre como os respondentes enxergam hoje a Advocacia-Geral da União do ponto de vista institucional e político.

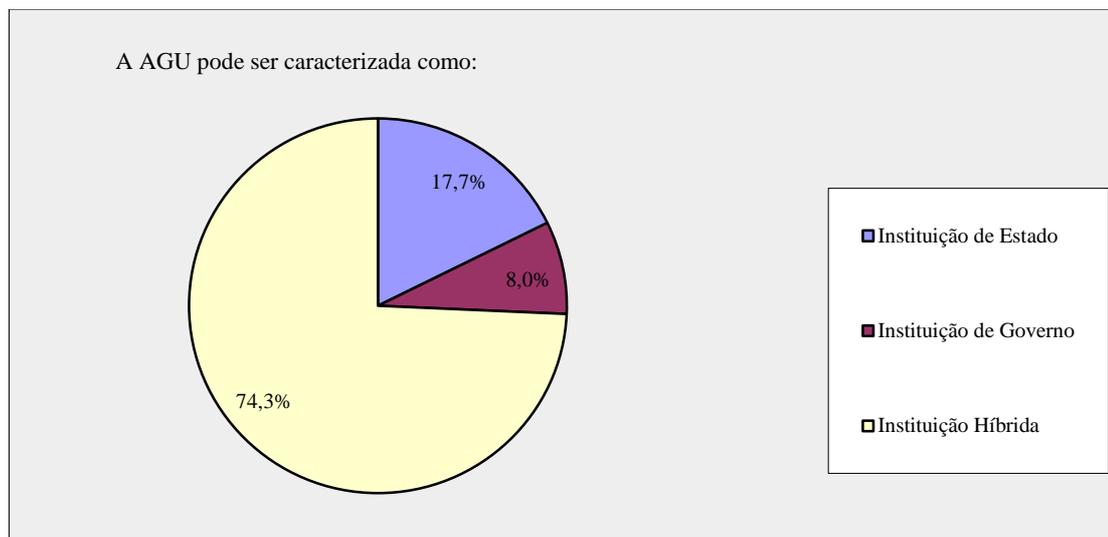
Primeiro, quanto à natureza da sua atuação, foram confrontados com três opções.

Nas extremidades: de um lado uma assertiva que considera a Advocacia-Geral da União como uma instituição tradicional do tipo racional-legal weberiano, uma genuína instituição de Estado; do outro, a que considera a instituição mais aberta ao compromisso político governamental, ou seja, consciente da sua incumbência na defesa do projeto político do governo em exercício, um exemplo de instituição fortemente vinculada ao governo.

Entre essas duas extremidades, uma terceira opção se encontra equidistante às duas concepções extremadas de caracterização da Advocacia-Geral da União, situando-a tanto como órgão de ação racional-legal no ponto de vista do processo como também político motivado para a realização do projeto do governo em exercício.

Do total dos respondentes, 17,71% a situam no extremo mais tradicional da avaliação da burocracia racional-legal; 8% entendem que a melhor definição para sua atuação é o de um órgão comprometido politicamente com o projeto do governo em exercício; e 74,29% dos respondentes entendem que se trata de uma instituição de Estado que apesar de se pautar pela obediência aos condicionamentos legais e racionais do processo burocrático, o faz como forma de atender às expectativas assumidas no projeto político do governo em exercício (Anexo A – Gráfico 20).

**Gráfico 17 - Avaliação dos respondentes quanto ao perfil institucional da Advocacia-Geral da União**

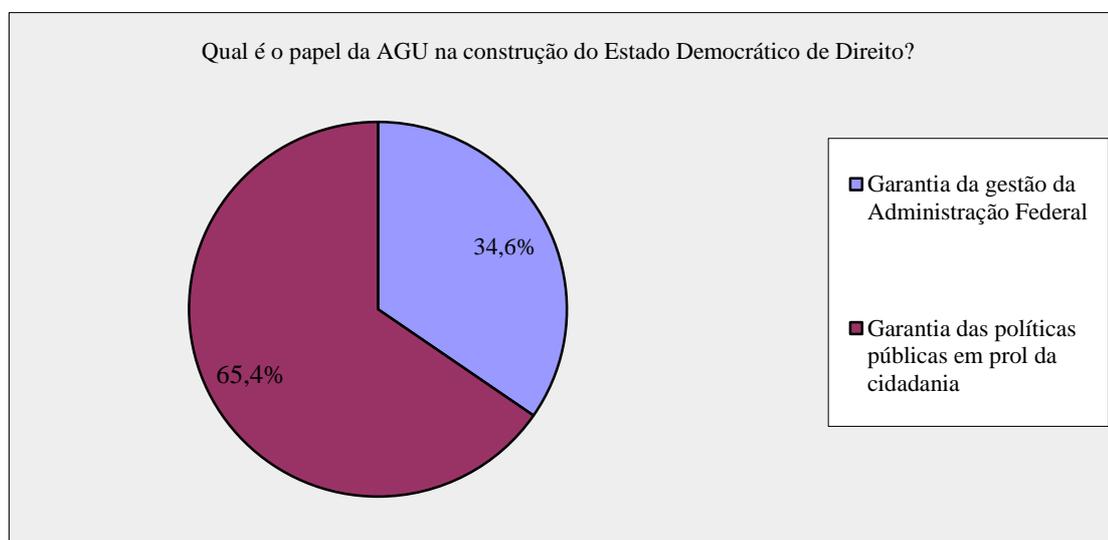


Ainda pautado no dilema entre a burocracia-Estado e a política-Governo, os questionados foram confrontados sobre qual seria o papel da Advocacia-Geral da União no Estado Democrático de Direito, tendo em vista a sua função de defesa judicial e extrajudicial da União, bem como da orientação jurídica do Poder Executivo Federal.

Neste quesito 34,57% dos respondentes atribuíram um papel mais neutro à Advocacia-Geral da União com a missão de garantir o bom funcionamento da Administração Federal.

No entanto, 65,43% entenderam que a missão da instituição seria garantir a realização de políticas públicas voltadas para a realização da cidadania (Anexo A – Gráfico 21).

**Gráfico 18 - Avaliação dos respondentes quanto ao papel da Advocacia-Geral da União na construção do Estado Democrático de Direito**



#### 4.6.1 ANÁLISE DOS QUESTIONÁRIOS

Os dados dos questionários aplicados aos membros dos dois órgãos de direção superior da Advocacia-Geral da União (na sua absoluta maioria representativa da carreira de Advogado da União) nos oferecem uma perspectiva razoável sobre percepção da categoria sobre a influência política na instituição e, ainda, sobre a interferência dessa influência na autonomia funcional.

A intenção era colher elementos adicionais à pesquisa documental para que pudessemos fazer uma comparação mínima entre os membros efetivos da carreira ocupantes ou não de cargo DAS e as suas impressões sobre a vinculação política da instituição com o plano político do governo<sup>106</sup>, que já havia sido identificada no início desse tópico na aferição da variação das ações da Consultoria-Geral da União e da Procuradoria-Geral da União por meio da medição dos Pareceres Normativos e das Súmulas Administrativas.

<sup>106</sup> Muito embora o tema da participação da AGU no controle interno do Poder Executivo. Estamos nos referindo aqui ao controle interno, mas, da própria instituição, sobre a organização, estrutura e atuação dos Advogados da União.

Se por um lado a pesquisa documental dos Pareceres e Súmulas da Advocacia-Geral da União em dois governos ideologicamente diferentes nos mostrou que há uma relação direta entre a pauta política dos governos e os temas tratados nas orientações da instituição.

Por outro lado, os dados extraídos dos questionários nos apontam para uma instituição cujos membros, sejam ocupantes de cargo DAS ou não, são ciosos do seu espaço de atuação. Acreditam dessa forma que o critério técnico é o aspecto definidor para ocupar os cargos DAS da instituição, e ainda que deveriam ser ocupados exclusivamente por membros da carreira (95%) (Anexo A – Gráfico 15).

Mas esses mesmos questionados também responderam que não estão convictos se os cargos de DAS precisam ser ocupados necessariamente pelos membros das respectivas carreiras à medida que são promovidos.

Esse descompasso entre a avaliação institucional e a vinculação do cargo de direção com a estrutura hierárquica institucional pode ser decorrente do fato de que a carreira é relativamente jovem, bem como o número dos cargos de DAS é limitado. Situação essa que sempre resulta numa competição interna para indicação dos cargos em comissão por servidores efetivos, pois os valores pagos pelos cargos DAS podem chegar a mais da metade do vencimento do Advogado da União<sup>107</sup>.

Tal relação de menor oferta e maior demanda vem a beneficiar o controle da estrutura pelo Advogado-Geral da União que centraliza todas as indicações e assim pode exigir o comprometimento do ocupante do cargo com o projeto de trabalho, que é, na esfera jurídica de ação da instituição, um corolário do plano do governo em exercício<sup>108</sup>.

O uso dos cargos comissionados reflete uma tendência maior da Advocacia-Geral da União à sujeição de mecanismos de manutenção do compromisso político com o projeto de governo em execução do que à neutralidade burocrática.

Ou, ainda, que o fato da quase totalidade desses cargos DAS sejam ocupados por servidores de carreira, sendo quase nulo o percentual dos ocupantes sem vínculo, principalmente na atividade finalística, indica a existência de um equilíbrio entre o governo e

---

<sup>107</sup> O valor correspondente à remuneração dos advogados da União encontra-se fixado para o ano de 2014 entre R\$ 16.424,30 e R\$ 21.489,37 (categorias inicial e final), com base na Lei nº 12.775/12. E o valor da remuneração correspondente ao DAS 101.4 e 102.4 (intermediário entre o nível I e o VI), fixado pela Lei nº 12.778/12.

<sup>108</sup> A literatura política brasileira ou estrangeira tem farto material que aponta para o uso da nomeação para os cargos comissionados como um dos mecanismos de controle de delegação da burocracia (LOUREIRO e ABRUCIO, 1999), (SANTOS, 2009), (LEWIS, 2007 e 2011), (THIES, 2001). Creemos que essa estratégia não seja diferente quando aplicada na Advocacia-Geral da União.

a burocracia. Notadamente numa área na qual a especialização e responsabilidade do trabalho exigem uma seleção criteriosa, que só o concurso público pode proporcionar.

O uso do cargo de DAS como uma ferramenta de controle não só burocrático mas também político pode ser considerado a partir das respostas dos próprios advogados da União, ocupantes ou não destes cargos, os quais em sua maioria consideram relevante o comprometimento do ocupante do cargo em comissão com a política do governo.

Essa percepção nos ajuda a entender que há sim, mesmo que de forma velada, a compreensão de que a Advocacia-Geral da União, ao menos nos seus postos de comando, deve guardar identidade política com o plano do governo, e, por conseguinte, com as políticas públicas desenvolvidas para a realização desse projeto político.

Doutro tanto os respondentes reconhecem que a orientação governamental interfere na sua autonomia funcional. Aproximadamente 60% entendem que a Presidência da República e os Ministros dos gabinetes e gestores, exercem influência no trabalho por eles desempenhado (Anexo A – Gráfico 16).

Podemos creditar essa avaliação não só da localização estrutural da Advocacia-Geral da União junto à Presidência da República, razão porque sofreria influência mais direta deste da chefia do Executivo federal.

Porém, muitos responderam que recebem influência dos Ministros e demais gestores públicos. Especialmente aqueles membros da Advocacia-Geral da União que atuam nas Consultorias Jurídicas dentro dos Ministérios. Isso não significa que essa influência não se faça sentir sobre advogados da União que atuam no contencioso judicial da Procuradoria-Geral da União ou mesmo aqueles que atuam no órgão de direção central Consultoria-Geral da União.

Ainda sobre a influência que o projeto político do governo exerce sobre a Advocacia-Geral da União, um dado merece destaque, indo além da influência natural da Presidência da República e que também se fez presente em boa parte das respostas, seja de Advogados da União que atuam na Consultoria-Geral da União e nas consultorias dos Ministérios: que os dirigentes políticos exercem sim o papel de mantenedores do compromisso da atuação institucional com a política governamental em vigor.

Essa constatação nos faz reconhecer que tanto a Consultoria-Geral da União como a Procuradoria-Geral da União têm autonomia para tratar diretamente dos temas de interesse da União e do assessoramento jurídico do Executivo Federal sem a intermediação da Presidência da República.

Na possibilidade de delegação dos poderes do Advogado-Geral da União na supervisão e orientação, bem como das subdelegações que são realizadas internamente para os chefes das carreiras, órgãos de direção superior da Advocacia-Geral da União, transparece uma autonomia institucional maior do que uma autonomia funcional dos membros da instituição.

O que em outras palavras significa dizer que há o reconhecimento da instituição como sendo de Estado e a sua atuação em prol das ações de governo. Ou, ainda, uma burocracia profissionalizada, que apesar de possuir autonomia técnica<sup>109</sup>, tem sua autonomia funcional mitigada, sujeita a controles *ex ante* ou *ex post*.

Contudo, procuramos saber também se havia algum outro elemento objetivo de condicionamento que fosse além do comando político governamental. E assim podemos verificar o índice de filiação partidária inexpressivo na Advocacia-Geral da União. Avaliação essa que pode ser corroborada por outra pesquisa levada a cabo por Sérgio Praça, Andréa Freitas e Bruno Hoepers (2011), que encontrou índices também baixíssimos de filiação partidária na Advocacia-Geral da União quando comparada com outras instituições.

Observamos que os respondentes lotados na Consultoria-Geral da União e na Procuradoria-Geral da União reconhecem que a instituição mescla aspectos do racionalismo burocrático clássico (próprio e recorrente da atividade burocrático-jurídica) e do político, que condiciona e dirige a atuação da instituição para a realização da política pública traçada pelo governo.

Entendemos que essa avaliação coincide com a percepção da autonomia funcional limitada, declarada pelos próprios respondentes, e, ainda, pela forma de provimento dos cargos em comissão da instituição dentro dos limites da carreira.

Apesar dos questionados compreenderem o espaço ocupado pela instituição no contexto político-institucional, enxergando a função por eles desempenhada com o propósito da realização das políticas públicas, ainda subsiste na Consultoria-Geral da União e na Procuradoria-Geral da União uma visão mais conservadora da avaliação do seu papel no Estado Democrático de Direito.

---

<sup>109</sup> Consideramos aqui autonomia técnica como aquela que é a garantia do ofício de todo trabalhador ou profissional qualificado, para bem exercer o seu ofício de acordo com o conhecimento e a experiência que lhe são próprios. A autonomia funcional seria concedida ou mesmo reconhecida em favor do ocupante do cargo na burocracia que, dentro dos limites e da hierarquia vigente, pode adotar medidas administrativas referentes a definição e organização do trabalho a ser realizado como um todo. Ambas diferem da independência que não se submete à hierarquia, pois o ocupante do cargo dotado de tal garantia não encontra limites administrativos ao desempenho das suas funções.

Isso porque uma parte dos membros das carreiras ainda se vê como executor de ordens e na garantia da boa defesa dos interesses da União, oferecendo o assessoramento técnico-jurídico mais adequado aos dirigentes públicos nas suas diversas esferas. Externando assim uma percepção reducionista da sua atuação como sendo uma atividade de apoio e apenas facilitadora da gestão.

No entanto, esse pensamento reflete apenas a terça parte dos respondentes, pois 65% compreendem o papel da Advocacia-Geral da União como partícipe ativo e fundamental na implementação das políticas públicas, devendo-lhe dar a formatação jurídica adequada para que não possa ser questionada ou, se o for, que tenha substância jurídica suficiente para suportar os argumentos contrários.

Com base nos dados e análises até aqui externadas, podemos indicar que apesar da Advocacia-Geral da União se encontrar apoiada numa carreira burocratizada, estável e profissionalizada, apresenta vários indicativos que sugerem que a sua atuação recebe considerável influência política.

Assim caminhamos para um entendimento que, numa forma própria e restrita da politização, dado o grau de sofisticação da gestão do órgão jurídico, como destacam BONIS e PACHECO (2010) citando LONGO (2007), a Advocacia-Geral da União pode assim se situar dentre as instituições na qual prevalece um hibridismo entre burocracia-profissionalizada e vinculação política-governamental, cujo perfil dos seus dirigentes seria mais do tipo profissional do que político.

#### 4.6.2 COMPARAÇÃO ENTRE A PESQUISA DOCUMENTAL E O RESULTADO DOS QUESTIONÁRIOS APLICADOS AOS ADVOGADOS DA UNIÃO

Para além das conclusões contidas na literatura referida como fundamento teórico na caracterização da natureza política da Advocacia-Geral da União como Advocacia de Estado, baseada nas fontes normativas e nos trabalhos acadêmicos que a representam como uma instituição autônoma, realizamos um levantamento documental que juntamente com as avaliações contidas nos questionários nos oferece um quadro bem diferente daquele idealizado.

Por meio da pesquisa documental comparativa pretendíamos obter elementos que pudessem justificar ou não a convicção até aqui predominante que situa a Advocacia-Geral da

União, na qualidade de paradigma da Advocacia Pública, como um órgão de Estado, neutro e dotado de autonomia tal qual pretendida o próprio texto Constitucional de 1988, que lhe emprestou posição privilegiada na condição de órgão essencial à justiça, corresponsável pelo exercício constitucional de controle da burocracia, conforme defende a moderna teoria das funções constitucionais de Bruce Ackerman (2009).

No entanto, com base na análise de dois institutos formais de orientação da Advocacia-Geral da União: o Parecer Normativo, com foco na atuação da Consultoria-Geral da União, e a Súmula Administrativa, como representante do trabalho da Procuradoria-Geral da União, podemos observar, a partir de dados objetivos, a variação do conteúdo da atuação da Advocacia-Geral da União de acordo com os respectivos projetos políticos dos mandatos presidenciais de FHC (1999 a 2002) e LULA (2007 a 2010).

Assim encontramos não só a variação da atuação da instituição em função da política pública do governo em exercício, que nos possibilitou demarcar a atuação da Advocacia-Geral da União ora justificando o Estado mínimo, não intervencionista, do governo FHC, ou ainda, num outro momento, justificando um Estado intervencionista ou neodesenvolvimentista, característico do governo LULA.

Para a nossa surpresa, nos deparamos também com o uso limitado dos Pareceres Normativos e das Súmulas Administrativas do Advogado-Geral da União, o que nos fez pensar que o controle do Advogado-Geral da União sobre a sua burocracia não seria tão rígido assim.

Consideração essa que se mostrou precipitada, pois não podemos associar a autonomia funcional dos órgãos que são subordinados ao Advogado-Geral da União, bem como dos advogados públicos que neles atuam, já que o número de constrangimentos normativos e orientações genéricas são escassos diante do volume de trabalho e do espectro de atuação da instituição perante a Administração Pública Federal.

Ao analisar as respostas dos questionários aplicados aos membros do consultivo e do contencioso da Advocacia-Geral da União, percebemos que a atuação institucional voltada para a defesa da plataforma política do governo em exercício identificada a partir da variação nos mandatos presidenciais comparados é também reproduzida sua estrutura organizacional burocrática.

Reconsideramos então aquela avaliação inicial a partir da pesquisa documental, segundo a qual a diminuição crescente ou mesmo ausência dos Pareceres Normativos e das Súmulas Administrativas de orientação proporcionaria uma maior autonomia dos Advogados atuarem.

Isso porque identificamos, na segunda parte da nossa pesquisa, que a forma prevalecente e mais eficiente de garantir o compromisso político da atuação da Advocacia-Geral da União com o projeto de governo se dá principalmente por meio das nomeações dos cargos em comissão do comando da instituição, os denominados cargos de Direção e Assessoramento Superior – DAS.

Muito embora a quase totalidade dos cargos em comissão seja ocupada por membros efetivos da carreira, o provimento destes cargos é de livre escolha do Advogado-Geral da União, que, para os cargos de chefia da Consultoria-Geral da União e da Procuradoria-Geral da União, bem como das Consultorias-Jurídicas dos Ministérios, pode inclusive indicar profissionais de fora das carreiras da Advocacia-Geral da União (*outsiders*).

E para os demais cargos em comissão exclusivos dos membros efetivos, o Advogado-Geral da União detém a prerrogativa de nomear qualquer membro, independentemente de seu *status* funcional na carreira. Ou melhor, independente da progressão do pretendente ao cargo na carreira, que, lamentavelmente, não constitui critério de acesso aos cargos em comissão de chefia e coordenação na Advocacia-Geral da União.

A forma de escolha dos cargos, distante de critérios objetivos, resulta numa competitividade interna por eles, que pode ser aferida a partir da rotatividade nos cargos DAS, quando encontramos que a maioria dos ocupantes está a menos de três anos no cargo (Anexo A – Gráfico 11), possibilitando ao Advogado-Geral da União manter o controle da delegação e, conseqüentemente, a facilidade de manutenção do compromisso político com as diretrizes do projeto de governo dos membros efetivos da instituição que estão subordinados na estrutura hierárquica, sem a necessidade de se recorrer aos instrumentos formais de orientação aludidos.

A mitigação da autonomia funcional via DAS também pode ser aferida pela percepção de parte dos membros da instituição que declararam na pesquisa considerar que o comprometimento com a orientação do projeto político do governo é relevante para a ocupação do cargo (Anexo A – Gráfico 18). Assim como reconhecem a influência da Presidência da República e dos Ministros de Estado e demais dirigentes da Administração Federal direta nas ações adotadas tanto pela Consultoria-Geral da União como pela Procuradoria-Geral da União (Anexo A – Gráfico 17).

Nesse contexto, mesmo que consideremos comprovada a variação da atuação da Advocacia-Geral da União, conforme o projeto político do governo em exercício, esse dado por si só não seria capaz de responder isoladamente ao questionamento subjacente que

fazemos à caracterização política da instituição, sobre a autonomia da sua burocracia frente ao seu comando político.

Mesmo porque, frisamos: os indicadores de orientação previstos na lei, os Pareceres Normativos e as Súmulas da Advocacia-Geral da União são incapazes de exercer um controle das ações da instituição dada a quantidade mínima e os temas restritos que nele são tratados.

Porém, essa lacuna aparente na nossa argumentação pode ser suprida quando nos socorremos da análise do perfil organizacional da Advocacia-Geral da União e da avaliação realizada pelos próprios advogados públicos sobre a relevância do compromisso político dos ocupantes dos cargos comissionados com a linha de atuação do governo.

No entanto, o controle político da atuação por meio da nomeação dos cargos em comissão ainda assim é exercido de forma atenuada, já que as nomeações para os cargos de confiança estão restritas aos membros da própria carreira.

Tal característica resultaria numa politização fraca do órgão segundo os fatores comparativos utilizados na avaliação de LONGO (2007), pois estaria restrita ao ambiente competitivo interno, sem a necessidade de se recorrer ao recrutamento de pessoal externo (*outsiders*). Assim, com base num modo típico de organização interna, a instituição garante a manutenção da autonomia técnica dos seus membros, o que nos revela uma representação peculiar de coexistência entre a burocracia e condicionamento político.

Destacamos igualmente que o condicionamento político que se exerce sobre a instituição não tem por fundamento como se era de esperar apenas os instrumentos legais de orientação, mas também a conformação estrutural da sua organização, seja por meio da nomeação dos cargos em comissão como também pela interação direta e externa de outros órgãos do Executivo Federal, como a Presidência da República e os Ministros de Estado.

## 5 O CONFRONTO ENTRE O REFERENCIAL TEÓRICO E A PESQUISA NO ENQUADRAMENTO POLÍTICO INSTITUCIONAL DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

Diferentemente do que entende a literatura predominante que define a Advocacia-Geral da União como Advocacia de Estado, tal qual o formato que lhe pretendia dar a Constituição Federal de 1988, conforme a concepção empregada na redação do dispositivo constitucional, referido no título da seção II, do Capítulo IV, do Título IV – Da Organização dos Poderes, “Da Advocacia Pública”, encontramos dados na nossa pesquisa documental que, ao invés de reforçar o aspecto da autonomia da neutralidade institucional, na verdade a aproxima mais ainda de uma organização pautada pelas ações de intervenção na política conduzida pelo governo do momento.

Contudo, independentemente do comportamento institucional da Advocacia-Geral da União como organização que se situa mais próxima à pauta política do governo, concordamos com a premissa do discurso que considera a Advocacia-Geral da União como uma instituição de Estado, detentora de funções burocráticas características do sistema de justiça, as quais por si só já constituem deveres institucionais próprios de uma nova repartição de poderes.

E ainda, sendo parte de um sistema democrático, exige a participação de novas instituições especializadas e vocacionadas às funções de controle da legalidade e da legitimidade dos atos de gestão pública (ARCKEMAN, 2009).

Tal qual o exercício da função de controle por parte da Advocacia-Geral da União legitimada por uma burocracia especializada e profissionalmente autônoma naquilo que diz respeito ao exame jurídico de conformação legal das ações políticas estatais, o que pode ser configurado como exercício da *policy control* (LOEWESTEIN, 1982).

No exercício do controle interno de legalidade e legitimidade realizado pela Advocacia-Geral da União, podemos incluí-la dentre as instituições imprescindíveis ao processo de fortalecimento do Estado democrático e de garantia da realização da política pública, cujo escopo é a satisfação do interesse público eleito, qualificado pelo sufrágio universal e que passa a fazer parte do plano político não só do Chefe do Executivo e do seu gabinete de governo, mas que serve de fundamento para o conjunto das políticas elaboradas e executadas.

No entanto, o caráter democrático da atividade da Advocacia-Geral da União e da Advocacia Pública de um modo geral não reside apenas na sua formalização e na inserção da instituição dentre as funções essenciais à Justiça, como explicitam os autores que defendem o enquadramento da Advocacia-Geral da União como sendo uma Advocacia de Estado, tal qual MACEDO (2008) e FIGUEIRETO NETO (1991). Mas também na sua missão de garantia da formação e da execução das políticas públicas.

Como já enfatizamos nas primeiras linhas desse trabalho, a própria ideia de uma Advocacia Pública deixa para trás séculos de defesa de um Estado centrado na ideia fiscalista de defesa da “Fazenda Pública”, para atuar na garantia e defesa das políticas públicas. Constatamos essa que nos permite avançar para além da polarização da discussão entre Advocacia de Estado e de Governo.

O processo de formulação e defesa da política pública necessita do amparo de uma instituição autônoma que realize a intermediação entre a política e o direito. Ou melhor, entre o interesse público específico e os valores constitucionalizados perseguidos pelo gestor público.

A missão da Advocacia-Geral da União é garantir a higidez da política governamental, tanto no momento da sua elaboração, por meio da orientação jurídica da assessoria jurídica, como na sua execução, posteriormente no trabalho judicial de defesa nas instâncias judiciais.

Quem interpreta o conteúdo da política é o governante, dentro da delegação recebida pelo sufrágio universal. Mas quem tem a incumbência de moldá-la e adaptá-la aos valores constitucionais jurisdicionalizados na Constituição e nas normas legislativas infraconstitucionais são os advogados públicos que atuam na Advocacia-Geral da União.

Acreditamos que há espaço para divergência na interpretação do interesse público e da formulação das ações políticas necessárias para a sua implementação. Não existe um interesse público único e por si só superior aos demais.

Diante da multiplicidade dos interesses públicos, o que existem são expectativas determináveis e elegíveis pelo mandatário político, o qual, legitimamente e sob a orientação da Advocacia-Geral da União, pode transformá-los em políticas públicas juridicamente válidas.

No caso específico das carreiras da Advocacia-Geral da União, na condição de colaboradores imprescindíveis na realização da Justiça, a garantia da realização da política pública é instrumentalizada por meio de um trabalho de assessoramento técnico-jurídico na conformação das proposições políticas, dentro do sistema normativo constitucional, que

prescreve os parâmetros mínimos das decisões políticas fundamentais, constitucionalizadas e dotadas de certo grau de imutabilidade. São as condicionantes que devem balizar as escolhas do Chefe do Executivo e do seu gabinete no decorrer do processo de formação e execução das políticas públicas.

Nessa esteira, a Advocacia-Geral da União é responsável pela defesa dos atos de gestão política, tanto no patamar da definição da política pública propriamente dita (política de governo) como da defesa dos atos de administração (atuação comezinha da administração – como a responsabilização de atos por falta ou dano decorrente do serviço).

Cabe à Advocacia-Geral da União, uma vez que lhe foi reconhecida o *status* de função essencial à justiça, a defesa das políticas públicas governamentais, no tempo, forma e modo em que foram eleitas, dentre tantas outras políticas possíveis.

Esse discurso da especificação da política governamental é fundamental para que possamos entender a verdadeira motivação da ação daqueles advogados públicos que atuam na Advocacia-Geral da União ou, ainda, em uma das outras instituições similares previstas constitucionalmente para os demais entes federativos.

Isso porque, independente do momento do processo da formação da política, antes ou depois da sua execução, judicializada ou não, cabe à instituição defender a política. Deve apresentar uma defesa jurídica que, mesmo que aparentemente contrarie outros valores jurídicos também expressos na Constituição, sua adoção se justifica pela sua vinculação ao projeto político adotado pelo governo em exercício<sup>110</sup>.

A defesa que fazemos da atuação da Advocacia-Geral da União na proteção jurídica das ações do Executivo federal, funciona como fundamento diferenciador da sua missão institucional sendo relevante para situarmos o seu papel no atual processo de interação da discussão da política pública.

A política pública encontra-se em rede, num contexto semelhante ao que defende Marcelo Neves (2006) quando aborda a questão da problematização da política pública. Na mesma medida a atuação do advogado público na defesa da política pública qualificada a partir de um determinado programa de governo recebe influências.

Quais seriam então essas “interferências”?

---

<sup>110</sup> Nessa medida, por mais que a constituição brasileira possua características de constituição dirigente ou mesmo programática CANOTILHO (1991), contendo proposições que servem de parâmetro para as escolhas do governante, nunca o caráter programático deve ser capaz de esgotar o político BERCOVICI (2004).

Como exemplo, podemos citar os organismos sociais que pedem audiência diretamente ao Chefe do Executivo ou mesmo do Advogado-Geral da União, para interferir na formação da política pública ou mesmo na sua execução, já judicializada ou não. Fato esse reconhecido na nossa pesquisa realizada com os Advogados da União tanto da Consultoria-Geral da União como da Procuradoria-Geral da União, as quais indicaram que, mesmo residualmente, recebem influência de entidades da sociedade civil ou de representação de classe ou minorias étnicas<sup>111</sup>.

Assim, rotineiramente a Advocacia-Geral da União além do seu papel formal e burocrático de defesa atos administrativos estritamente vinculados à lei, sobreleva-se a sua atuação na justificação das ações políticas do governo em exercício.

E assim, nesse último caso, os Advogados da União atuam comprometidos com o projeto político encampado pelo governo, sopesando o fundamento político e o jurídico, oferecendo uma defesa do ato administrativo sob o ponto de vista político HEIDMANN (2009) citado por AMORIM (2012, p. 83-83).

Nesse passo, nos parece evidente que o Estado não é o fim da sociedade. Pois o seu norte é o bem-estar dos seus cidadãos. Da mesma forma que o Estado também não é o fim da atuação da Advocacia-Geral da União, cuja finalidade última é na verdade a defesa das políticas públicas executadas pelo Estado, e que devem se encontrar incorporadas no discurso de num determinado governo.

---

<sup>111</sup> De antemão podemos citar o exemplo de alguns casos que já foram discutidos na Câmara de Conciliação da Administração Pública Federal – CCAF/AGU, como: os litígios de regularização fundiária do Jardim Botânico do Rio de Janeiro (MIRANDA, 2013) e da Base Aeroespacial de Alcântara (ALMEIDA, 2006) – em que posturas administrativas foram temporizadas, respectivamente: com base em apelo de associações de moradores ou de movimentos de defesa dos quilombolas. Nestes dois casos houve um processo de negociação entre os interesses públicos e díspares encampados dentro do próprio governo e que precisam ser temporizados, entre si, e, ainda, com a participação de organismos sociais.

## 6 PERSPECTIVAS PARA A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO NO CAMPO POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Com tudo que expusemos sobre a atuação da Advocacia-Geral da União a partir do seu compromisso político com o plano de governo em exercício e, ainda, do seu posicionamento institucional no organograma do Executivo Federal, destacamos a discussão das teorias expostas na tentativa de situar a instituição ora mais próxima, ora afastada do governo.

Assim, a fim de enriquecer essa discussão podemos situá-la no debate mais abrangente sobre a relação entre burocracia e política que permeia o estudo das instituições públicas na ciência política não só brasileira, mas também da literatura comparada estrangeira que enfrenta o tema.

Podemos dizer que esse embate entre burocracia e política é germinal para a ciência política contemporânea. Remonta à visão ainda resistente e maniqueísta de se separar em compartimentos estanques a política e os políticos, da burocracia e dos burocratas. Tal como a proposta atribuída a Max Weber (1993), seguido de Woodrow Wilson (1887), citados por LOUREIRO, ABRUCIO e PACHECO (2010)<sup>112</sup>.

Uma avaliação contemporânea da relação entre burocracia e política (inclusive com o resgate de uma reinterpretação atualizada da teoria weberiana), argumenta que o tipo ideal da burocracia racional-legal<sup>113</sup> não se traduz apenas na neutralidade. E que o político

---

<sup>112</sup> Devemos aqui observar, como bem o fizeram os autores e organizadores da obra “Burocracia e Política no Brasil – Desafios para a ordem democrática do século XXI” (2010), que as ideias tanto de WEBER e do norte-americano WOODROW, devem ser contextualizadas historicamente, num momento em que a separação das funções políticas e administrativas-burocráticas do Estado eram fundamentais para a construção de um modelo de administração racional legal, baseada na competência e na profissionalização do serviço público, isolada das influências clientelistas dos políticos profissionais. No caso de Weber devemos ainda ressaltar que mesmo naquela época ele não pregava um isolamento absoluto da burocracia, pois sabia que essa neutralidade seria impossível. Mas defendia a presença de mecanismos de controle da burocracia, principalmente pelo parlamento, a fim de se preservar a legitimação democrática do Estado.

<sup>113</sup> Segundo KALBERG (2010, p.70-71), reportando-se ao pensamento de Max Weber, a racionalidade burocrática poderia ser descrita como “*O controvertido modelo weberiano da dominação ‘racional-legal’ manifesta-se na organização burocrática [...] Sua legitimidade repousa na crença em regras devidamente estatuídas em normas procedimentais ‘objetivas’, não em pessoas ou em tradições estabelecidas no passado.[...] Há uma definição de regras e obrigações que dá (sic) poder a um ‘superior’, determinado por sua posição hierárquica, para emitir ordens e esperar obediência.[...] As burocracias organizam o trabalho de maneira sistemática tendo em vista regras e regulamentos*

não deve ser demonizado e afastado da atividade burocrática, sob pena de não atendermos ao princípio democrático que, no caso brasileiro, é a expressão qualificadora do nosso modelo constitucional de Estado, o Estado Democrático de Direito.

WEBER, diante da inevitabilidade da burocratização do Estado moderno, já questionava a predominância desse modelo racional-legal e os seus riscos para a própria democracia e do “espírito dirigente” característico do político, vital para os desafios de ordem e desenvolvimento das sociedades.

Em face do fato fundamental do avanço irrefreável da burocratização, a questão das futuras formas de organização política somente pode ser colocada da seguinte maneira:

1. Como é possível, diante da tendência irresistível à burocratização, salvar alguns resquícios de uma liberdade de ação ‘individualista’ algum sentido? Pois, afinal de contas, constitui uma autoilusão muito grave a ideia de que sem estas conquistas da época dos ‘direitos do homem’ poderíamos – e isto se aplica também ao mais conservador de nós – sobreviver em nossos tempos.

2. Em face da indispensabilidade crescente e da conseqüente firmeza, cada vez maior, da posição de poder do funcionalismo estatal, que aqui nos interessa, como pode haver alguma garantia de que existem poderes de manter dentro de seus limites a prepotência enorme desta camada cada vez mais importante, e que a controlem eficazmente? Como será possível uma democracia pelo menos neste sentido limitado?

3. A terceira questão, a mais importante de todas, resulta da consideração daquilo que a burocracia como tal não realiza, pois é fácil constatar que sua capacidade, tanto na área da organização pública, política-estatal, quanto na economia privada, tem firmes limites internos. O espírito dirigente – o ‘empresário’ aqui e o ‘político’ ali – é algo distinto do funcionário [...] (WEBER, 2004, p. 542-543)

O reconhecimento do projeto político como legitimador da atuação da Advocacia-Geral da União constitui o fator de diferenciação das demais instituições que também exercem funções essenciais à justiça, conforme o rol do capítulo IV da Constituição Federal de 1988: o Ministério Público, a Defensoria Pública da União e a própria Advocacia militante, que atuam para atender aos reclames da sociedade ou dos indivíduos, que precisam de representantes para defender os seus interesses perante o Estado.

---

*gerais. O trabalho é realizado em escritórios, em tempo integral, e inclui a elaboração e conservação de registros escritos; funcionários nomeados e remunerados com um salário regular, além da perspectiva de ascensão na carreira. [...] Em comparação com o que ocorre nas várias formas de dominação tradicional, as decisões burocráticas são menos ambíguas: jurisdição, especialização de funções, competências e responsabilidades são definidas, de um lado, por regulamentos administrativos e, de outro, por treinamento técnico”.*

A Advocacia-Geral da União, como parte integrante da burocracia, legitima-se pela representação política, por meio de uma cadeia de delegações, tal qual referida no trabalho de STRØM (2000). E tem a incumbência de tomar decisões por meio dos seus dirigentes, que também satisfaça os interesses do mandatário, na mesma medida em que atua segundo os condicionamentos normativos inscritos na carta política.

A partir da base constitucional limitadora das suas ações, cabe à Advocacia-Geral da União colaborar, internamente, no controle da própria burocracia, como uma das carreiras de Estado, compondo o chamado *integrity branch* segundo caracterizado por ACKERMAN (2009), tal como defendido por MACEDO (2008), numa espécie de controle transversal.

Esse controle embasado em parte na concepção da Advocacia-Geral da União como instituição de Estado e que exerce uma das funções essenciais à justiça ocorre sem que haja necessariamente uma atuação autônoma e sem constrangimentos políticos na condução da pauta da atuação da organização.

Destacamos dessa forma a oposição entre a atuação real (política-vinculada)<sup>114</sup> da instituição e a expectativa normativa (burocrática-autônoma). Mas que na prática institucional não se relacionam de modo equilibrado, pois a pauta de atuação política e o desenho organizacional são capazes de reduzir a autonomia da Advocacia-Geral da União tão somente ao nível técnico.

Como referido por MACEDO (2008) ao examinar essa questão, a Advocacia-Geral da União está organicamente situada no Executivo, mas exercendo funções que vão além da relação executiva ou mesmo administrativa que caracterizam esse poder, pois as atividades de consultoria, assessoramento jurídico e representação judicial seriam independentes, já que não constituem materialmente atos governativos ou administrativos:

[...] mostra-se compreensível o fato de a Constituição de 1988 ter previsto a Advocacia-Geral da União no capítulo destinando às Funções Essenciais à Justiça, de forma apartada do Poder Executivo, o que confere à mencionada instituição status especial. [...] Insta também relembrar que o Advogado-Geral da União não é tratado como Ministro de Estado pela Constituição de 1988, conforme se vê pela leitura do seu art. 84<sup>115</sup>. Isto se mostra sintomático

---

<sup>114</sup> A política e a burocracia são estágios complementares da atuação do Executivo federal, cujos espaços não podem ser negados. A política, sob a justificativa de que a legitimação democrática da maioria não pode desprezar os conteúdos da lei genérica e abstrata. Já a burocracia, sob a justificativa da legalidade e da eficiência não pode isolar a repercussão social ou seja as pretensões democratizantes das políticas públicas, sob pena de acentuar o insulamento burocrático.

<sup>115</sup> Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

I - nomear e exonerar os Ministros de Estado;

II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal; [...]

na medida em que, segundo o art. 76 da Carta Magna, ‘O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado’. Pela leitura deste artigo, vê-se que, além do tratamento da Advocacia-Geral da União em capítulo apartado do Poder Executivo, a Constituição de 1988 sequer menciona o chefe da referida instituição dentre aqueles que exercem a função executiva. Portanto, a dependência orgânica que a Advocacia-Geral da União possui em relação ao Executivo não implica que a função de Advocacia de Estado por ela desempenhada possa ser inserida, materialmente, no binômio funcional governo-administração [...] (MACEDO, 2008, p. 150-151).

O autor prossegue e citando MOREIRA NETO (1992), entende também que a Advocacia-Geral da União poderia ser enquadrada como executora de função constitucional autônoma, tão somente sob a perspectiva de que a função não seria executiva ou não governativo-administrativa.

Agora, mesmo que concordemos com a delimitação da função não executiva exercida pela Advocacia-Geral da União, será que esse enquadramento por si só a tornaria autônoma perante o Poder Executivo? Parece-nos que não. Pois, muito embora a função exercida pelo Advogado da União não encontrar parâmetro com nenhuma outra no âmbito do Executivo Federal, tal fato lhe garante autonomia apenas do ponto de vista técnico, na tarefa de auxiliar no controle de legalidade e legitimidade dos atos praticados pela Administração federal.

Apesar das funções exercidas pelos advogados públicos se situarem fora do espectro de atuação material do Poder Executivo, as manifestações jurídicas do consultivo, por exemplo, são incorporadas num processo administrativo regular (parecer jurídico) como uma licitação, ou do contencioso, a revisão de um ato administrativo, por meio do reconhecimento de decisão judicial ou resultar na edição de um enunciado de Súmula Administrativa do Advogado-Geral da União.

O próprio estatuto de regulamentação da Advocacia-Geral da União não corresponde às expectativas constitucionais que lhe haviam sido depositadas. A Lei Complementar nº 73/93, que veio para cumprir a missão de dispor sobre a organização e funcionamento da instituição, prescreve mecanismos claros de controle hierárquico e de limitação da autonomia, como a advocatária de qualquer trabalho executado por membro da instituição ou ainda a convocação destes membros para dar explicações.

---

XVI - nomear os magistrados, nos casos previstos nesta Constituição, e o Advogado-Geral da União; [...].

Não fosse suficiente os freios internos, a legislação infraconstitucional estabelece a vinculação da Advocacia-Geral da União como um “órgão auxiliar” da estrutura da Presidência da República, com *status* reduzido de um órgão unipessoal. Isso porque a lei se refere ao Advogado-Geral da União (dirigente), ao invés da Advocacia-Geral da União (instituição), conforme prevê o inciso VI, do §1º do Art. 1º da Lei nº 10.683/2003.

Mesmo que não se possa dizer que a atividade desempenhada pela Advocacia-Geral da União seja executiva ou administrativa, por outro lado não podemos dizer que ela não seja submetida aos mesmos constrangimentos orgânicos e funcionais próprios do Poder Executivo.

Isso porque a relação de trabalho do Executivo é diversa daquela praticada internamente no Poder Judiciário e no Poder Legislativo. Diferente também das relações internas de trabalho das demais funções constitucionais essenciais à justiça, do Ministério Público, Art. 127 e seguintes da Constituição Federal de 1988, da Defensoria Pública e da Advocacia, Art. 133 e 134, também da Constituição Federal de 1988, que, regra geral, exercem suas funções de forma autônoma, sem a interferência das determinações hierárquicas dos dirigentes da instituição.

A busca de identidade da Advocacia-Geral da União e para a função desempenhada pelos seus membros implica, em nossa ótica, em abandonarmos de uma vez por todas a pretensão de equiparação com as funções do Ministério Público, que outrora detinha o exercício da competência de defesa judicial da União<sup>116</sup>.

Consideramos equivocada a insistência desse discurso. Posto a separação das funções do Ministério Público Federal de defesa da União e da sociedade resultou em vinculações diferentes das novas instituições com o Executivo Federal.

A Advocacia-Geral da União ficou atrelada à sorte do Executivo, processo que se acentuou com as leis de organização que vieram posteriormente à promulgação da Constituição. E por outro lado o Ministério Público<sup>117</sup> teve reafirmada a sua autonomia e

---

<sup>116</sup> Devemos relegar ao passado a tentativa de isonomia das funções entre a Advocacia-Geral da União e o Ministério Público, que se baseia na concepção histórica de semelhança das atividades de atuação jurídica, e, ainda, pelo fato de que as atividades hoje executadas pela Advocacia-Geral da União eram, antes da Constituição de 1988, exercidas pelo Ministério Público Federal, com a atuação dos seus membros, os Procuradores da República. Tal correspondência histórica tornaria as instituições passíveis de igualdade de tratamento, podendo os advogados públicos gozarem da mesma autonomia que foi reconhecida a todos os membros do Ministério, quer seja na esfera federal (Ministério Público da União) ou na esfera estadual (Ministério Público dos Estados).

<sup>117</sup> O Ministério Público da União tem seu estatuto definido na Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. Nela são reafirmados os princípios da autonomia, independência e unidade da instituição e da atuação dos seus membros.

independência para cumprir o seu papel de defesa da sociedade, justamente na condição de fiscal externo das ações do próprio Executivo.

Como consequência uma neutralidade do projeto político do governo como sendo a tábua de salvação da Advocacia-Geral da União e uma garantia do reconhecimento de prerrogativas de independência funcional aos seus membros seria uma idealização equivocada.

Tal qual podemos perceber a partir de algumas evidências observadas no decorrer da nossa pesquisa, a identidade da Advocacia-Geral da União depende da sua proximidade com o Poder Executivo, para que possa enfim exercer da forma mais eficiente possível o seu papel na conformação das políticas públicas ou na defesa judicial delas quando forem confrontadas judicialmente.

A hierarquização das relações funcionais no âmbito da Advocacia-Geral da União, apesar de não eliminar a independência técnica de seus membros, só justifica os mecanismos de alinhamento político dessa burocracia que, por opção clara do processo legislativo constituinte e do legislador infraconstitucional (Costa et al, 2009), prevaleceu a estreita vinculação da instituição com a Chefia do Poder Executivo<sup>118</sup>.

O político que está no seio da burocracia, e a governa, não pode ser considerado com um qualificativo que diminui essa própria relação. Na verdade, o conteúdo político representa o potencial de legitimação democrática da atuação do Executivo como um todo, bem como da Advocacia-Geral da União.

Para entendermos melhor o compromisso político que condiciona as ações da Advocacia-Geral da União, devemos destacar não só os mecanismos no campo formal-normativo (Parecer Normativo e a Súmula Administrativa do Advogado-Geral da União), mas também os mecanismos de constrangimento hierárquicos existentes, no campo funcional-disciplinar (avocação e convocação)<sup>119</sup>.

---

<sup>118</sup> Nesse contexto que se insere a Advocacia-Geral da União na zona de confluência entre a burocracia e a política. Tal como qualquer outra relação funcional no âmbito do Executivo, a instituição enfrenta problemas para se afirmar como burocracia frente aos condicionamentos políticos que tendem a restringir a sua autonomia funcional ou mesmo técnica.

<sup>119</sup> A nossa pesquisa documental não se ateve à investigação do uso da avocatória ou convocatória formal. Mesmo que se possa dizer que o uso dos instrumentos pelo Advogado-Geral da União é considerado na prática institucional como um tabu. Quanto ao Parecer Normativo e à Súmula Administrativa do Advogado-Geral da União, apesar de constarmos na nossa pesquisa uma variação da orientação política por meio destes instrumentos formais da organização, a fraca demanda por eles demonstra, no mínimo, que este não seria o meio mais eficiente a ser utilizado para manutenção do compromisso político institucional com a pauta do governo.

Em verdade, podemos inferir que a estrutura hierárquica da Advocacia-Geral da União está ancorada nos cargos de confiança. São os denominados cargos de Direção e Assessoramento Superior - DAS, que ora estão abertos para o preenchimento de indicados de fora da instituição, ora restritos para ocupação pelos membros efetivos da carreira. Mas sempre com maior ou menor liberdade de escolha dos seus ocupantes por parte do Advogado-Geral da União.

O Advogado-Geral da União pode escolher os ocupantes dos cargos de confiança da estrutura da instituição inclusive de critérios objetivos de escolha fixados com base na progressão nas respectivas carreiras que a compõem<sup>120/121</sup>.

Uma concessão dada ao chefe da instituição, mas compartilhada com o Gabinete Civil da Presidência da República<sup>122</sup>, constitui a chave de um sistema utilizado até agora de forma eficiente para manter o compromisso político dos membros da Advocacia-Geral da União com as diretrizes do projeto político do governo em exercício.

---

<sup>120</sup> Para que pudéssemos investigar profundamente o condicionamento político por meio das nomeações dos cargos de direção da Advocacia-Geral da União, precisaríamos de um outro estudo que levasse em conta somente os cargos de DAS. No entanto, esse não é o propósito deste trabalho.

<sup>121</sup> Em estudo sobre a ocupação dos cargos de direção por servidores de carreira e a relação entre a promoção e a assunção de novas atribuições funcionais, Rachel Cruz (2008), num resgate histórico ao se referir à primeira tentativa de se emplacar o modelo weberiano de carreira burocrática na administração brasileira, no processo de discussão da Lei nº 284, de 1936, denominada lei de reajustamento, afirma que a medida esbarrou na reação da classe política que à época não tinha a intenção de associar a ascensão na carreira com a consequente assunção de maiores responsabilidades funcionais: “*Desse modo, a Lei do Reajustamento estabeleceu uma situação que até hoje perdura na Administração Direta brasileira: a ausência de correspondência entre hierarquia salarial e responsabilidades no exercício do cargo. O entendimento de que a divisão da carreira em classes seria apenas para obter elevação de vencimentos foi expressamente defendido pelo Conselho do Serviço Público, criado pela mesma Lei, e pelo Estatuto do Funcionalismo Público Civil da União. Na prática as carreiras eram classes únicas, com degraus salariais que davam direito à promoção horizontal.*” (CRUZ, 2008, p.83).

<sup>122</sup> Segundo o Decreto nº 4.734, de 11 de junho de 2003, que delega a competência da Presidência da República ao Ministro Chefe da Casa Civil para os atos de provimento no âmbito da Administração Pública Federal. Trata-se de uma centralização do controle da nomeação dos cargos de DAS na esplanada federal. A centralização atinge inclusive a indicações para ocupação dos cargos dos titulares de órgãos jurídicos da União, que, devem ser previamente submetidas ao Advogado-Geral da União, conforme dispõe o art. 5º do regulamento: *Sem prejuízo da delegação prevista neste Decreto, as indicações para o provimento de cargos de titulares de órgãos jurídicos deverão ser previamente submetidas ao Advogado-Geral da União, acompanhadas dos documentos e informações que comprovem o atendimento dos seguintes requisitos: I – ser Bacharel em Direito, e elevado saber jurídico e reconhecida idoneidade, nos casos de cargos de Procurador-Geral da União, Procurador-Geral da Fazenda Nacional, Consultor-Geral da União e Corregedor-Geral da Advocacia da União; II – ser Bacharel em Direito de comprovada capacidade e experiência, e reconhecida idoneidade, no caso do cargo de Consultor Jurídico.*

Na Advocacia-Geral da União, nem todos os cargos estão disponíveis para nomeação por pessoal de fora (*outsiders*)<sup>123</sup>, apenas os cargos de dirigentes máximos dos órgãos superiores da instituição, com exceção do Corregedor-Geral da Advocacia-Geral da União, seus auxiliares e os Procuradores-Regionais e os Procuradores-Chefes dos Estados.

Já os cargos superiores de Consultor-Geral da União e de Procurador-Geral da União podem sim ser ocupados por profissional recrutado de fora da carreira, pertencente a outras carreiras federais ou do nível estadual ou municipal, ou até mesmo de fora do serviço público.

Não obstante o candidato ao próprio cargo de Advogado-Geral da União possua qualificações técnico-profissionais específicas, o recrutamento para o seu cargo pode recair em pessoal de fora do quadro de Advogados da União de carreira, conforme tem sido a regra geral, pois, com exceção do atual ocupante do posto de chefe da instituição, todos os demais Advogados-Gerais da União foram recrutados em outras carreiras públicas ou mesmo de fora do serviço público<sup>124</sup>.

O Advogado-Geral da União é um agente político<sup>125</sup>, podendo para tanto nomear para ocupar os cargos de direção superior da Advocacia-Geral da União aqueles que aos seus olhos vão melhor executar a política do governo. Isto é, aqueles cujo compromisso político com o projeto de governo possa ser avaliado.

A necessidade do compromisso político com o projeto governamental por parte do dirigente da Advocacia-Geral da União também é percebida na prática pelos Advogados da União de carreira questionados. Pois a maioria dos advogados que atuam na Consultoria-

---

<sup>123</sup> *Outsider* é uma expressão internacionalmente utilizada na ciência política para indicar aqueles burocratas que são recrutados para trabalhar na burocracia pública e que não fazem parte de uma carreira específica da burocracia ou do próprio serviço público, sendo muitas vezes recrutados da iniciativa privada.

<sup>124</sup> Conforme já exposto no item 2.3 deste estudo, tem sido uma constante na formação do ocupante do cargo de Advogado-Geral da União que a sua capacidade política-burocrática tenha sido testada na Administração Federal, sendo comum dentre os Advogados-Gerais a passagem na Subchefia de assuntos jurídicos da Presidência da República.

<sup>125</sup> A representação de parte deste elo da cadeia de delegação é a fonte de legitimidade do dirigente público, pois, como ainda afirmam BONIS e PACHECO (2010; 336), ao diferenciar a corresponsabilidade do dirigente público com o sucesso do projeto político encampado pelo chefe do Executivo, cujo *ethos* é diferente do *ethos* do burocrata típico do sistema racional legal organizado: “Num regime democrático, a definição dos meios à disposição do dirigente público e dos resultados esperados de sua ação é dada pelos mecanismos de representação. Durante as eleições, candidatos ao Executivo fazem propostas de programas e ações cuja implementação será cobrada uma vez eleitos. Orçamentos são aprovados pelo Legislativo, definindo os recursos financeiros à disposição do gestor. Ao nomear um dirigente, o chefe do Executivo compartilha a responsabilidade pela implementação de políticas, na expectativa de que os resultados contribuam para o seu sucesso nos processos eleitorais subsequentes.

Geral da União e na Procuradoria-Geral da União considera necessário certo grau de comprometimento do ocupante do cargo de Direção e Assessoramento de Nível Superior – DAS com a política do governo (Anexo – A, Gráfico 18).

Embora não seja o foco do nosso trabalho o estudo dos cargos de confiança na Advocacia-Geral da União<sup>126</sup>, outros estudos poderiam adentrar nesse campo e avaliar melhor se a burocracia da organização seria neutra e insulada, de acordo com a visão de uma Advocacia de Estado defendida por Macedo (2008) ou uma Advocacia de Governo, comprometida com o projeto político em vigor, a partir de uma avaliação do grau de politização na nomeação dos cargos de direção da instituição e até que ponto essa caracterização pode aqui mais uma vez confirmar ou não essa teoria.

Contudo, devemos ressaltar que um futuro estudo da politização da instituição a partir da ocupação dos cargos, depende de alguns fatores que foram aqui analisados perfunctoriamente, como por exemplo, a relação com o provimento dos cargos de confiança (DAS).

Nesse ponto podemos indicar como norte para um futuro trabalho da ocupação dos cargos de confiança da instituição e o seu respectivo grau de politização, a avaliação e critérios de classificação observados no trabalho de SILBERMAN (1993)<sup>127</sup>, no que diz respeito ao nível de permeabilidade da instituição (pessoal de carreira e *outsiders*) e a sua relação com a autonomia, ponderando, eventualmente, a interferência externa com base em fatores de natureza política.

Tomando emprestada a concepção de SILBERMAN (1993), poderíamos associar a Advocacia-Geral da União como uma instituição pública cuja burocracia, sob o ponto de vista da sua permeabilidade seria mais ou menos aberta. Ou seja, se ela é mais ou menos

---

<sup>126</sup> Segundo BONIS e PACHECO (2010) há uma deficiência no estudo da relação entre burocracia e a política, que estaria muito centrada no desempenho das instituições públicas e dos processos de institucionalização, deixando de lado o estudo dos dirigentes governamentais que têm a incumbência de pôr em prática as opções políticas traçadas pelos mandatários políticos, pois: *Sejam oriundos ou não das carreiras dos funcionários públicos esses profissionais integram uma equipe de “governo, e assim são corresponsáveis pela implementação de uma política de governo, tanto aos olhos dos políticos que os nomearam como perante a sociedade. Dirigem organizações procurando alinhá-las às políticas de governo e mobilizando recursos para a maximização de resultados.”* (BONIS e PACHECO, 2010; 330).

<sup>127</sup> No Brasil, a teoria de SILBERMAN (1993) serviu de base para o trabalho de Rachel Cruz (2008), no qual a autora ressalva que a verdadeira contribuição do trabalho do professor norte-americano não teria sido a divisão entre burocracia organizacional e profissional, mas a associação do grau de institucionalização da burocracia à sucessão política de dado Estado. Mais precisamente, de acordo com estabilidade política do momento em que foi concebido o respectivo modelo organizacional.

politizada<sup>128</sup>. Se está sujeita às nomeações por critérios de patronagem, por pessoal de fora do quadro, ou por outro lado, os cargos são ocupados somente por pessoal da instituição.

No entanto, feita essa breve digressão, retornando ao nosso estudo da Advocacia-Geral da União, verificamos que a organização dos quadros de chefia permite a ocupação dos cargos de dirigente dos seus órgãos centrais de execução por pessoal de fora do quadro da instituição, tal como os Consultores Jurídicos chefes dos Ministérios também podem ser *outsiders*.

E, ainda, mesmo para aqueles cargos de direção intermediários, para os quais as indicações estão restritas aos membros da carreira, a escolha não obedece ao critério objetivo, bem como não está associada à ascensão do pretendente nos níveis de progressão formal na carreira.

Dessa forma, podemos dizer que a Advocacia-Geral da União pode ser caracterizada como uma instituição de certa permeabilidade (SILBERMAN, 1993), diante da possibilidade de escolha de *outsiders* para ocupação dos cargos de direção superior em detrimento dos membros da carreira, bem como pela ausência de um critério objetivo para escolha dos cargos de direção intermediários, possibilitando assim a quebra da antiguidade ou merecimento em favor da lealdade hierárquica e ao projeto político em execução.

Contudo, já nos encaminhando para a conclusão do nosso trabalho, podemos indicar, com suporte na teoria política contemporânea, notadamente com o recurso à

---

<sup>128</sup> Segundo SILBERMAN (1993) as burocracias, que podem ser do tipo *Organizational Orientation* ou *Professional Orientation*° Respectivamente: instituições burocráticas fechadas, fortemente reguladas, nas quais o ingresso se faz a partir de requisitos específicos de formação ou mesmo de um concurso público, em que se valoriza o tempo de serviço e a experiência adquirida no decorrer da carreira e as entradas de pessoal pela via lateral (sem vínculo) são raras; e, no caso, da orientação profissional as entradas para a organização são mais flexíveis, bem como a formação e o destaque pessoal de cada um dos seus membros é mais valorizada do que o tempo de carreira ou a ascensão funcional, que nem sempre corresponde ao ganho de atribuições mais complexas ou mesmo ocupação dos cargos mais elevados da instituição. Nesse tipo de organização prevalece a imprevisibilidade e as entradas laterais, quer seja de servidores de outras instituições ou mesmo por indivíduos oriundos da iniciativa privada. Dos dois tipos o autor destaca que somente a burocracia voltada para organização interna, dada a sua forte regulação e um elevado grau de corporativismo, é capaz de garantir uma certa autonomia, bem como uma menor sujeição às interferências políticas: “*When such restrictions on entry, appointment, and promotion exist, the organization has considerable capacity to resist outside intervention*° *Its lack of permeability renders it difficult to manipulate. The autonomy this condition implies makes the higher civil servant an admired figure. To be called a bureaucrat in these systems is no insult. Major examples of this type are: Japan, France, Germany, Spain, Italy and Soviet Union*” (SILBERMAN, 1993, p.12).

atualização da visão brasileira sobre a burocracia, que não vemos na Advocacia-Geral da União um exemplo de uma burocracia neutra.

Muito pelo contrário, podemos verificar pela nossa avaliação um espaço mínimo de autonomia funcional pelos membros da instituição, cada vez mais restrita ao nível técnico, cuja perspectiva de ocupação dos cargos de direção por progressão dos membros da carreira é baixa, o que gera frustração, que mantém apenas como uma expectativa à promessa de uma Advocacia-Geral da União autônoma, uma Advocacia de Estado, tal qual pretende a literatura (MOREIRA NETO e MACEDO, 1994 e 2008), mas que infelizmente não se concretiza na sua conformação institucional e política atual.

Porém, reconhecemos ser quase impossível a realização de uma burocracia neutra, pois estamos inseridos numa ordem política talhada constitucionalmente para a pluralidade, no processo de realização de um Estado Democrático de Direito, cujo comprometimento e a diversidade política e social deve se manifestar também na burocracia pública brasileira. Inclusive, na Advocacia-Geral da União, que assessora o Chefe do Executivo Federal, na condição de representante legítimo e defensor do projeto político sufragado nas urnas.

## 7 CONCLUSÃO

A Advocacia-Geral da União, por meio dos seus advogados e servidores como um todo, fazem parte da estrutura orgânica, corporificada no Estado, que é o ente político estável e imparcial, cuja *anima* é o Governo, transitório e parcial, e que empresta a direção, o ritmo e os objetivos a serem alcançados por meio das políticas públicas<sup>129</sup>.

Os membros e dirigentes da Advocacia-Geral da União se submetem às normas prefixadas de competência, disciplina e responsabilização e têm a atribuição de exercer a função conciliadora da expressão jurídica das intenções políticas do governo na implementação das políticas públicas, isto é, indiretamente, no controle burocrático do Estado, no aspecto da legalidade e da legitimidade dos atos da Administração Federal.

Justificamos a importância e a necessidade do estudo da Advocacia-Geral da União e a perquirição da sua natureza política por ser um produto do nosso recente processo de redemocratização disparado com a promulgação da Constituição de 1988, e, ainda, por ser uma instituição imprescindível para a construção do Estado Democrático de Direito, responsável pela conformação dos princípios e valores constitucionais no seio da Administração Federal.

Durante a nossa perquirição sobre a natureza política da Advocacia-Geral da União, se instituição de Estado ou de Governo, realizamos uma pesquisa documental que nos forneceu dados empíricos capazes de subsidiar a nossa hipótese de que a atuação da instituição é pautada pelo projeto político encampado pela Presidência da República. Portanto, aproximando-a, ao menos do ponto de vista pragmático, da concepção de instituição de Governo.

Para chegarmos a essa conclusão, iniciamos nossa explicação a partir de um resgate dos antecedentes históricos da criação da Advocacia-Geral da União, bem como do

---

<sup>129</sup> Devemos destacar o recorte feito no nosso objeto de estudo, que vai se restringir à Advocacia-Geral da União, muito embora o campo de estudo da Advocacia Pública seja bem mais amplo e contemple ainda as Procuradorias dos Estados e dos Municípios, que têm igual importância política e social na implementação de políticas públicas descentralizadas nas respectivas esferas governamentais. Esse recorte privilegiando a Advocacia-Geral da União se justifica pelo grau de estruturação e organização e capilaridade da instituição. A isso, devemos acrescentar a dificuldade que seria a coleta de dados estatísticos de todas as demais unidades da Advocacia Pública brasileira. Não só quanto ao volume de dados mas também quanto à diversidade da legislação de cada um dos Estados e do Distrito Federal na regulamentação das suas Procuradorias.

seu estatuto de organização e funcionamento, para que pudéssemos, assim, ter a verdadeira dimensão e importância institucional da função da defesa jurídica do Estado, que, em qualquer forma ou regime de governo esteve presente, quer seja compondo o rol de funções de outro órgão, como o Ministério Público, ou mesmo, de forma agregada à Presidência da República, quando da realização da função de consultoria e assessoramento jurídico por parte da Consultoria-Geral da República.

Com base numa análise estrutural e orgânica do Poder Executivo Federal, pudemos constatar que a Advocacia-Geral da União está localizada *a latere* da Presidência da República, recebendo as diretrizes políticas diretas do Chefe do Executivo federal. Posicionamento este que a credencia para uma atuação comprometida como o projeto político do governo, uma vez que tem a missão institucional de interpretar, justificar e defender, tanto no plano extrajudicial como no judicial, a política pública democraticamente eleita.

Analisamos a atuação da Advocacia-Geral da União sob o ponto de vista de sua conformação institucional burocrático-administrativa e o reflexo das pautas políticas na sua atuação, bem como os limites impostos pela formatação institucional que condicionam a sua autonomia, que em larga medida constitui o foco do debate da literatura específica que vem estudando o seu papel institucional.

Retratamos assim a tensão existente entre uma concepção de instituição mais próxima do Estado e dos seus valores perenes, constitutivos de uma Advocacia de Estado, ou mais próxima do Governo, caracterizada pelos seus valores políticos mutáveis, constitutivos de uma advocacia de governo.

A partir da reprodução dessa literatura que busca identificar a natureza política da Advocacia-Geral da União, apresentamos as principais correntes que identificam a Advocacia como sendo de Estado ou de Governo, quando se avalia o grau de influência política do Executivo na atuação dos membros da instituição, com repercussão na autonomia funcional.

A primeira que a enquadra como uma instituição de Estado, caracterizada por uma atuação distanciada da política, reforçando o caráter burocrático racional-legal do tipo weberiano. A segunda, mesmo que baseada nos mesmos pressupostos de pertencimento ao tipo burocrático autônomo, que valoriza e reforça a relação da atuação burocrática com o projeto político do governo.

Buscando uma abordagem que fosse além do debate normativo e puramente teórico sobre a caracterização institucional da Advocacia-Geral da União, apresentamos então uma pesquisa documental que nos possibilitou associar a atuação da instituição de acordo com a pauta política de dois governos com políticas ideologicamente diferentes quanto ao

modelo de participação do Estado na atividade econômica: o segundo mandato presidencial de FHC, de 1999 a 2002, e o segundo mandato presidencial de LULA, de 2007 a 2010.

A pesquisa documental foi complementada por questionários aplicados aos Advogados da União que militam na Consultoria-Geral da União e da Procuradoria-Geral da União, cujo resultado reforça a constatação de que há uma influência do Poder Executivo na definição da pauta de atuação desses dois órgãos de direção superior da Advocacia-Geral da União, assim como essa influência limita a autonomia funcional dos membros no exercício de suas funções.

Consideramos ainda que no seio do debate da autonomia burocrática, mesmo ciente dos riscos do insulamento e da ausência de legitimidade democrática, a Advocacia-Geral da União se ajusta numa posição intermediária nesse gradiente, reforçando o papel de intérprete jurídico da pauta política governamental.

Assim, no Estado Democrático de Direito, mesmo diante dos riscos do insulamento<sup>130</sup>, imprescindível à existência de uma burocracia autônoma e com compromisso de atuação voltado à satisfação do interesse público, distanciando-se do desvio de finalidade pública do ato.

Isso não significa que a instituição esteja isenta de sofrer interferências e pressões no seu condicionamento ao projeto político em execução. Isso porque esse condicionamento é necessário a fim de garantir a identidade das várias partes da burocracia com o projeto político central.

Mas, por outro lado, não podemos negar o caráter preventivo e assecuratório da proibidade administrativa advindo de uma burocracia autônoma, cujo grau de profissionalização e organização é crucial para impor limites à atuação do gestor público quando este desborda do natural do projeto político específico para o corporativismo ou mesmo para a corrupção.

Nessa perspectiva não procuramos justificar a existência de uma Advocacia-Geral da União ensimesmada na sua burocracia, ressaltando seu distanciamento seguro dos compromissos políticos. Pelo contrário, entendemos que é fundamental o reconhecimento do condicionamento político na definição do roteiro de atuação da instituição, como força motriz e diferenciadora da sua atuação e que garante a identidade aos seus membros.

---

<sup>130</sup> Entre nós o termo insulamento burocrático foi cunhado no trabalho de Edson Nunes (2003), em sua obra *A Gramática Política do Brasil Clientelismo, Corporativismo e Insulamento Burocrático*, que caracteriza o forte apelo corporativista da burocracia estatal, distante ainda assim das ideias universalistas e impessoais da burocracia, tal qual preconizada no tipo ideal weberiano.

Desse modo as evidências empíricas da pesquisa documental e orgânicas do desenho institucional do Executivo nos demonstra que a Advocacia-Geral da União se apresenta como parte integrante da estrutura da Presidência da República, como órgão auxiliar do Chefe do Executivo.

Por outro lado, o conjunto das respostas dadas aos questionários aplicados aos Advogados da União nos revelam que há um descompasso na compreensão por parte dos membros dos órgãos pesquisados da Advocacia-Geral da União e a dimensão política da sua própria instituição, que, muito embora tenha seus limites nos constrangimentos normativos, constituiu um espaço para o aperfeiçoamento das escolhas políticas, legitimadas no plano democrático, mas que precisam ser adequadas às regras do ordenamento jurídico vigente.

O confronto da nossa pesquisa com a literatura majoritária que busca enquadrar a Advocacia-Geral da União como uma instituição estatal de forte grau de autonomia e de baixa permeabilidade ao direcionamento político por parte do Executivo nos leva a afirmar que essa lógica na verdade deve ser invertida, pois, na prática organizacional, a partir das relações hierárquicas internas da instituição, a pauta política condiciona a autonomia funcional.

Os achados da pesquisa documental nos indicam ainda que o discurso normativo de autonomia com esteio na teoria constitucional, que preconiza uma instituição autônoma e avessa à orientação política, não se sustenta por si só.

Isso, tanto pela evidência dos dados concretos extraídos da comparação dos Pareceres Normativos como das Súmulas Administrativas como pelo engessamento decorrente das normas infraconstitucionais de estruturação e organização da Advocacia-Geral da União, que atrelam o comportamento institucional ao Advogado-Geral da União, detentor de forte poder hierárquico (avocação de trabalho e convocação de membros da instituição), que, se somado a uma liberdade de nomeação dos cargos de direção, minam qualquer expectativa de autonomia dos membros da instituição.

Por outro lado, enfatizamos que o limite à pauta política são os princípios e valores constitucionais. Porém, mesmo assim, cabe à Advocacia-Geral da União buscar uma interpretação igualmente legítima que eventualmente supere essa barreira, viabilizando assim a realização dos objetivos políticos almejados.

No entanto, não descartamos a possibilidade do desvirtuamento da atuação ou mesmo a corrupção durante esse processo. Porém, tal possibilidade não deve provocar uma reação preconceituosa em relação ao fundamento político da ação do Executivo e da sua incorporação ao discurso que justifica a atuação da Advocacia-Geral da União.

Ao final, diante da expressão política da Advocacia-Geral da União, a fim de aproximá-la cada vez mais da sua missão constitucional, nada melhor que, a título de contribuição, dentro do princípio da harmonização dos poderes e das funções políticas, defendemos que o processo de escolha do Advogado-Geral da União possa ser precedido de formação de uma lista tríplice de candidatos ao posto, dentre os membros da carreira, com a indicação, por mandato determinado, a ser encaminhada pelo Executivo e ratificada pelo Senado Federal<sup>131</sup>. Nesse novo formato de escolha do cargo de chefe da instituição, o cargo continuaria a ser nomeado pelo Presidente da República, mas com base num mandato (MACEDO, 2008, p. 50).

Ainda na perspectiva de uma reforma do estatuto da Advocacia-Geral da União seria fundamental uma melhor delimitação do poder de avocação e de convocação concedido ao Advogado-Geral da União, cuja utilização deveria, no mínimo, ser justificada por questões de interesse público, com o escopo de dar legitimidade e transparência ao ato. E, mais ainda, dessa forma resguardar o uso do instituto de alguma interferência política perniciosa, ou seja, dissociada do interesse público.

Muito embora a Advocacia-Geral da União goze de um *status* institucional na Constituição Federal de 1988, está vinculada organicamente ao Poder Executivo. Para tanto, seria uma conquista para o aprimoramento do Estado Democrático de Direito que fosse revisto o seu posicionamento orgânico, notadamente infraconstitucional, reposicionando-a fora da estrutura do Executivo, incrementando a sua autonomia técnica-funcional, compatível com o exercício de suas funções de controle (ARZUAGA, 1999, p. 218).

Outras iniciativas também poderiam ser apontadas para melhoria do desempenho institucional da Advocacia-Geral da União, resguardando um mínimo de sua autonomia funcional, mas sem descaracterizar o seu compromisso com o projeto político em execução,

Como, por exemplo, a alteração da Lei Complementar nº 73/93<sup>132</sup>, reforçando os pontos que valorizam o caráter institucional da Advocacia-Geral da União, como a

---

<sup>131</sup> Justifica este argumento devido à responsabilização do Advogado-Geral da União, assim como o Procurador-Geral da República pelo Senado Federal nos crimes de responsabilidade (Art. 52, inciso II da CF/88). Aponta igualmente a função do Advogado-Geral da União de curador da lei, na ação direta de constitucionalidade, art. 103, II, da CF/88, no qual o chefe da AGU, obrigatoriamente, defende a presunção de constitucionalidade da norma (Estado enquanto ordem jurídica), não se confundindo com a defesa Estado Administração (enquanto pessoa jurídica).

<sup>132</sup> Tramita hoje no Congresso Nacional o projeto de alteração da lei complementar que acentua as possibilidades perniciosas de ingerência política na estrutura da organização. O PLP nº 205/2012, mantém e de certa forma amplia a possibilidade de nomeação de pessoal de fora da carreira para ocupar cargos em comissão jurídicos na Advocacia-Geral da União, principalmente nas atividades consultivas.

exclusividade da nomeação de todos os cargos de direção da instituição por membros efetivos da carreira, assim como a indicação e a nomeação passe a ser uma consequência da progressão na carreira.

E, ainda, numa proposta mais abrangente, temos a Proposta de Emenda Constitucional - PEC nº 82 de 2007<sup>133</sup>, que reconhece em favor da Advocacia-Geral da União e das demais advocacias públicas dos Estados, Distrito Federal e Municípios a autonomia administrativa, orçamentária e financeira capazes de garantir verdadeiramente a existência das advocacias públicas enquanto instituição e não mais como um órgão da Presidência da República ou mesmo do Executivo estadual ou municipal.

No mais, o aprimoramento da estrutura organizacional da Advocacia-Geral da União por meio de um desenho institucional que a aproxime de um modelo burocrático organizacional tal qual aquele preconizado na classificação de SILBERMAN (1993) seria um grande passo para que os membros da carreira pudessem desempenhar seu trabalho com perspectivas de crescimento profissional, bem como uma maior autonomia para realizar a atribuição da defesa das políticas públicas. Porém, sem perder o esteio técnico-jurídico dos princípios e valores constitucionais que balizam a sua atuação<sup>134</sup>, qual seja a realização do projeto político em execução.

Por derradeiro, com base na pesquisa, análises e perspectivas que procuramos demonstrar até aqui, ousamos dizer que a Advocacia-Geral da União só consolidará o seu protagonismo institucional assimilando o dualismo característico da sua atuação. De um lado, com foco na estabilidade técnica e normativa, do outro, com foco na mutabilidade política e democrática do plano de governo em execução. E por meio dessa síntese colaborar na consolidação do nosso Estado Democrático de Direito.

---

<sup>133</sup> O projeto foi aprovado na comissão da Câmara dos Deputados e aguarda votação.

<sup>134</sup> Uma outra linha de conclusão que surge a partir do nosso estudo é a possibilidade de se avaliar em futuros trabalhos o grau de politização da Advocacia-Geral da União a partir da ocupação dos cargos em comissão, sob o ponto de vista do perfil organizacional, com base nas avaliações de Rachel Cruz (2008), que se espelha no trabalho seminal de Bernard Silberman (1993), o qual indica que a politização da instituição é proporcional às nomeações de profissionais de fora da carreira, específica daquela burocracia, para os seus cargos de direção, ou seja, a depender do grau de permeabilidade institucional.

**BIBLIOGRAFIA**

- ACKERMAN, Bruce. *A Nova Separação de Poderes*, trad. Associação Nacional dos Procuradores da República de The New Separation of Powers. Trad. Isabelle Maria Campos Vasconcelos e Eliana Valadares Santos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- \_\_\_\_\_. *A transformação do Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.
- ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, p. 5-34, 1988.
- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Os quilombolas e a base de lançamento de foguetes de Alcântara: laudo antropológico. 1ª ed. Brasília: MMA, 2006.
- BERCOVICI, Gilberto. *Constituição e política: uma relação difícil*. São Paulo: Lua Nova n.61, 2004.
- BINENGOJM, Gustavo. Supremacia do Interesse Público ao Dever de Proporcionalidade: Um novo paradigma para o direito Administrativo. In: BRAGA e MAGALHAES. *A Advocacia-Geral da União como Função Essencial à Justiça*. In: *Advocacia de Estado e Defensoria Pública: Funções Essenciais à Justiça*. Org. André da Silva Ordacgy e Guilherme José Purvim de Figueiredo. *Revista IBAP*. Curitiba: Letra da Lei, 2009.
- DE BONIS, Daniel e PACHECO, Regina Silva. *Nem político nem burocrata: o debate sobre o dirigente público*. Organizadores: Maria Rita Loureiro, Fernando Luiz Abrucio e Regina Silva Pacheco. 1ª ed., p. 329-362, Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Advocacia pública e direito econômico: o encontro das águas*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Advocacia Pública – Mito e Realidade*. São Paulo: Memória Jurídica, 2005.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 5ª ed. Coimbra: Almedina, 1991.
- CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 25, 2005.
- COELHO, Beatriz Cesarino Mendes. A relação do Advogado Público no Estado Democrático de Direito: Atuação da Advocacia Pública na efetivação dos direitos sociais. In: CONGRESSO NACIONAL DE PROCURADORES DE ESTADO, 34º, 2008, Caldas Novas. *Anais*. Vol. 1.

- COSTA Alexandre Bernardino; HAUSCHILD, Mauro Luciano. *Conclusões do Congresso Brasileiro das Carreiras Jurídicas de Estado*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- COUTO, Cláudio G.; ABRUCIO, Fernando. *O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições*. São Paulo: Tempo Sociológico, v. 15, nº 2, 2003.
- CRUZ, Rachel Pellizzoni da. *As Carreiras de Estado Cargos em Comissão no Brasil Pós-1994 pela perspectiva da teórica de Silberman: a consolidação de uma burocracia do tipo profissional*. 2008. Dissertação de Mestrado – Escola de Administração de Empresas de São Paulo – FGV, 2008.
- DELGADO, Maurício e DELGADO, Gabriela. *Constituição da República e Direitos Fundamentais*. São Paulo: LTR, 2012.
- FARIA, Dárcio Augusto Chaves. *A ética profissional dos procuradores públicos*. Revista Forense, ano 89, v. 321, p. 21-39, 1993.
- FAORO, Raymundo Faoro. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.
- FERRARO, A. *Control parlamentario sobre la implementación de políticas públicas. El (escaso) aporte del congreso a la eficiencia administrativa en América Latina*. En: Estado, gobierno, gestión pública. Revista chilena de administración pública, vol III, nº 8, pp. 80-111, 2006.
- FIGUEIREDO, Angelina Cheibub. *Executivo e Burocracia*. In: Horizontes das ciências sociais no Brasil: ciência política. São Paulo: ANPOCS, 2010.
- FILIPO, Bruno Silva Amorim. *A Advocacia-Geral da União e as Políticas Públicas: um estudo acerca da defesa judicial da União, no marco institucional do Estado democrático de direito*. Brasília: UniCEUB, 2012.
- GUEDES, Jefferson e HAUSCHILD, Mauro (coord.). *Nos limites da história: a construção da Advocacia-Geral da União: livro comemorativo de 15 anos*. Brasília: UNIP e UNAFE, 2009.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 3ª ed., 1997.
- HEIDEMANN, Francisco G. *Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento*. In: HEIDEMANN, Francisco G. e SALM, José Francisco (Organizadores). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.
- HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. Belo Horizonte, Del Rey, 3ª ed., 2002.
- KALBERG, Stephen. *Max Weber: Uma introdução*. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

LASSALE, Ferdinand. *A Essência da Constituição*. Trad. Walter Stonner. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

LEITE JÚNIOR, in Zany Estael. *Aspectos Práticos da Advocacia Pública perante à Justiça do Trabalho*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007.

LEWIS, D. E. *Revisiting the Administrative Presidency: Policy, Patronage, and Agency Competence*. Chicago: Presidential Studies Quarterly, v. 39, p. 60-73, 2009.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*; trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1976.

LONGO, Francisco. *El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos, una prioridad del fortalecimiento institucional*. In: CONGRESSO CLAD, 7. Lisboa, 2002.

LOPES, José Reinaldo de Lima. *O oráculo de Delfos: O Conselho de Estado no Brasil – Império*. São Paulo: Saraiva – Direito GV, 2010.

LOUREIRO, Maria Rita e ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, nº 41, p. 69-89, 1999.

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

MARTES, A. C. B.; LOUREIRO, Maria Rita Garcia; PACHECO, R. S. V. M. Burocratas, partidos e grupos de interesse: O debate sobre política e burocracia no Brasil. In: ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S.; LOUREIRO, M.R. (Org.). *Burocracia e Política no Brasil - Desafios para o Estado democrático no século XXI*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, p. 101-135, 2010.

MIRANDA FILHO, Armando. *Direito, justiça e realidade: o caso do Jardim Botânico do Rio de Janeiro: a comunidade do Horto sub judice*. Brasília: Editora Kiron, 2013.

MOE, Terry M. e CALDWELL, Michael. The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, p. 150-1: 171-95, 1994.

MORAIS, Lecio e SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*, vol. 31, nº 4, p. 507-527, 2011.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. As funções Essenciais à Justiça e as Procuradorias Constitucionais. *Revista Informação Legislativa*, Brasília, v. 29, nº 116, 1992.

- \_\_\_\_\_. Advocacia Pública: realidade e perspectivas para o próximo milênio. *Revista de Direitos Difusos*, São Paulo, v. 2, nº 10, p. 1283-94, 2001.
- NEVES, Marcelo. *Entre Têmis e Leviatã: O Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas*. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- NUNES, Edson. *A Gramática Política do Brasil: Clientelismo, Corporativismo e Insulamento Burocrático*. São Paulo: Garamond, 2003.
- O'DONNELL, Guillermo. *Horizontal Accountability in New Democracies. The Self – Restraining State – power and accountability in New Democracies*. Edited by Andreas Schedler, Larry Diamond e Marc F. Plattner. Lynne Rinner Publishers. Colorado, 1999.
- OLIVIERI, Cecília. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. *Revista de Sociologia Política*. Rio de Janeiro: nº 29, 2007.
- \_\_\_\_\_. Os controles políticos sobre a burocracia. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 45, p. 1395-1424, 2011.
- OLIVEIRA, Gesner; TUROLLA, Frederico. *Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas*. 2ª ed. V. 15. São Paulo: Tempo soc, 2003. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010320702003000200008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010320702003000200008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 04 set. 2014.
- PRAÇA, S., Andréa, F., and Bruno, H. Political Appointments and Coalition Management in Brazil. *Journal of Politics in Latin America*, v. 3, p. 141-172, 2011.
- SANT'ANNA, Sérgio Luiz Pinheiro. Os desafios da Advocacia Pública no Estado Contemporâneo: Análise e reflexão para a nova Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União. In: *Advocacia de Estado e Defensoria Pública: Funções Essenciais à Justiça*. Org. André da Silva Ordacgy e Guilherme José Purvim de Figueiredo. *Revista IBAP*. Curitiba: Letra da Lei, 2009.
- SANTOS, Luiz Alberto. Burocracia profissional e a livre nomeação para os cargos de confiança no Brasil e nos EUA. *Revista de Serviço Público*, Brasília, ENAP, 2009.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SARMENTO, Daniel (Org.) *Interesses públicos versus Interesses privados: Desconstruindo o princípio da supremacia do Interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007,
- SCHUBSKY, Cássio. São Paulo (Estado). Procuradoria Geral do Estado (PGE). *Advocacia Pública: apontamentos sobre a história da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*. Coordenação editorial e texto: Cássio Schubsky. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, 2008.

- SESTA, Mario Bernardo. Advocacia de Estado: Posição Institucional. *Revista de informação legislativa*. Brasília: Senado Federal – Subsecretaria de Edições Técnicas, v. 30, nº 117, 1993.
- SILBERMAN, Bernard. *Cages of Reason. The rise of Rational State in France, Japan, The United States and Great Britain*. Chigaco: Chicago University Press, 1993.
- SINGER, André. *Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- SILVA, Sheyla Suely de Souza. *Contradições da Assistência Social no governo "neodesenvolvimentista" e suas funcionalidades ao capital*. São Paulo: Serviço Social, nº 113, 2013. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282013000100004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282013000100004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 15 set. 2014.
- SOUTO, João Carlos. *A União Federal em Juízo*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- STROM, Kaaren. *Delegation and accountability in parliamentary democracies*. *European Journal of Political Reserach*, vol. 37, p. 261-289, 2000.
- THIES, M. F. Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments. *American Journal of Political Science*, v. 45, p. 580-598, 2001.
- WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. 4ª ed. V. 1 e 2. São Paulo: UNB - Imprensa Oficial, 2004.
- WILSON, Woodrow. The study of administration. *Political Science Quaterly*, v. 2, nº 2, 1887.
- WOOD, D. B., and Waterman, R. B. The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy. *The American Political Science Review*, v. 85, p. 801-828, 1991.
- VALDIVIESO, J. R. Puyana. *El control Legislativo de La Burocracia: Un Estado del Arte*. *Civilizar Ciências Sociales y Humanas*, v. 8, p.63-84, 2008.

## ANEXO A - GRÁFICOS

ADVOGADOS PÚBLICOS CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO/CGU E  
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO/PGU

GRÁFICO 1

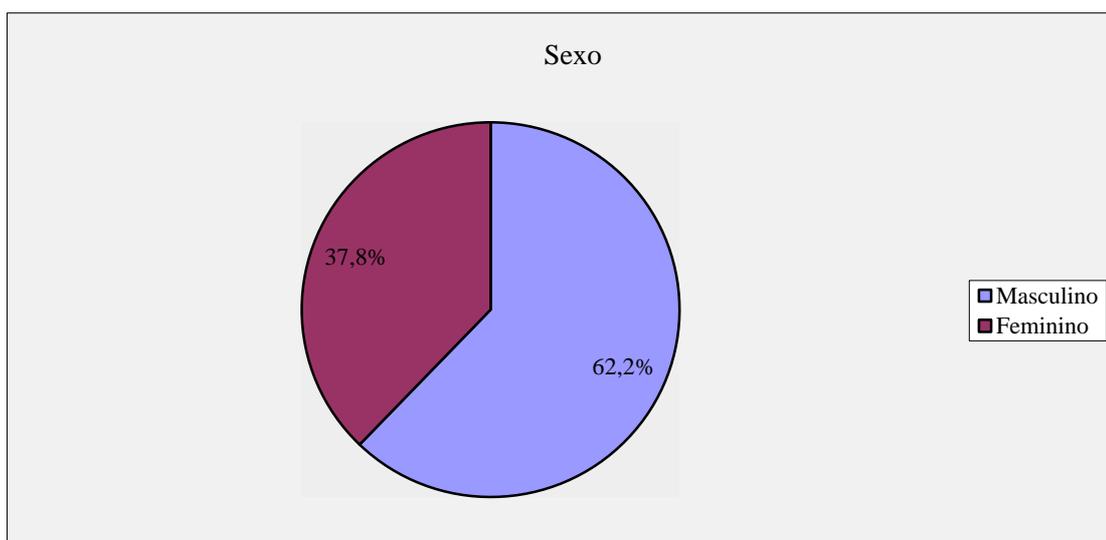


GRÁFICO 2

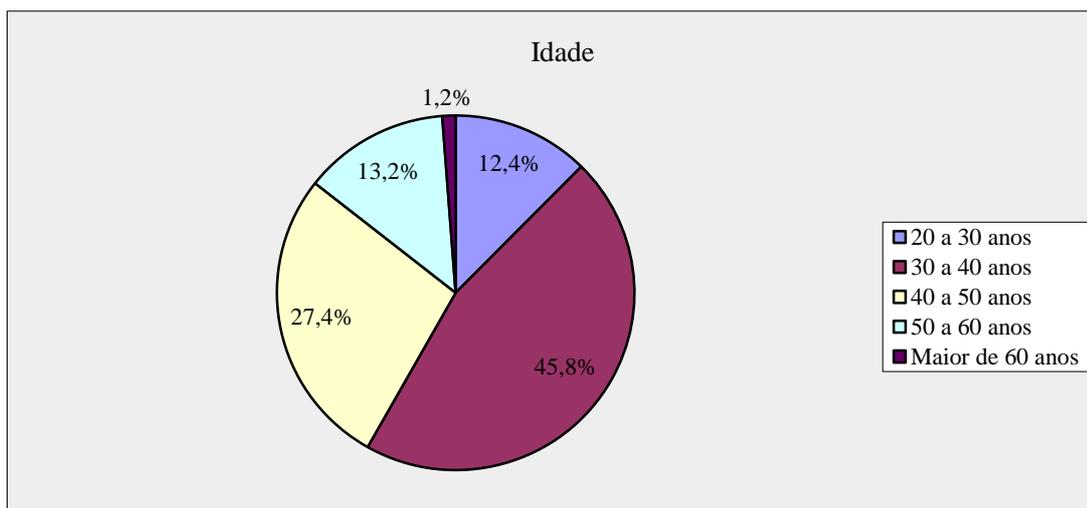


GRÁFICO 3

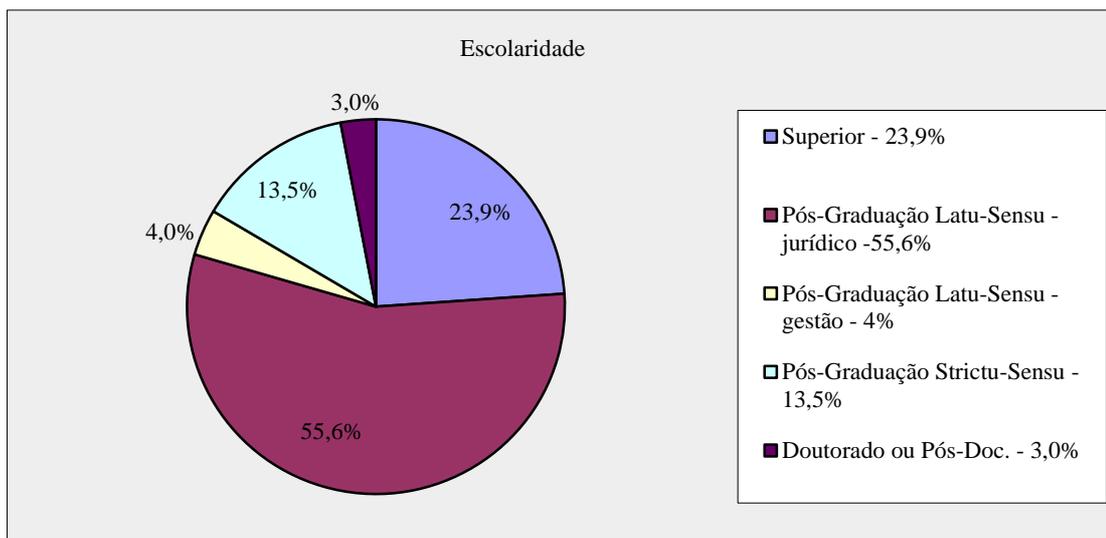


GRÁFICO 4

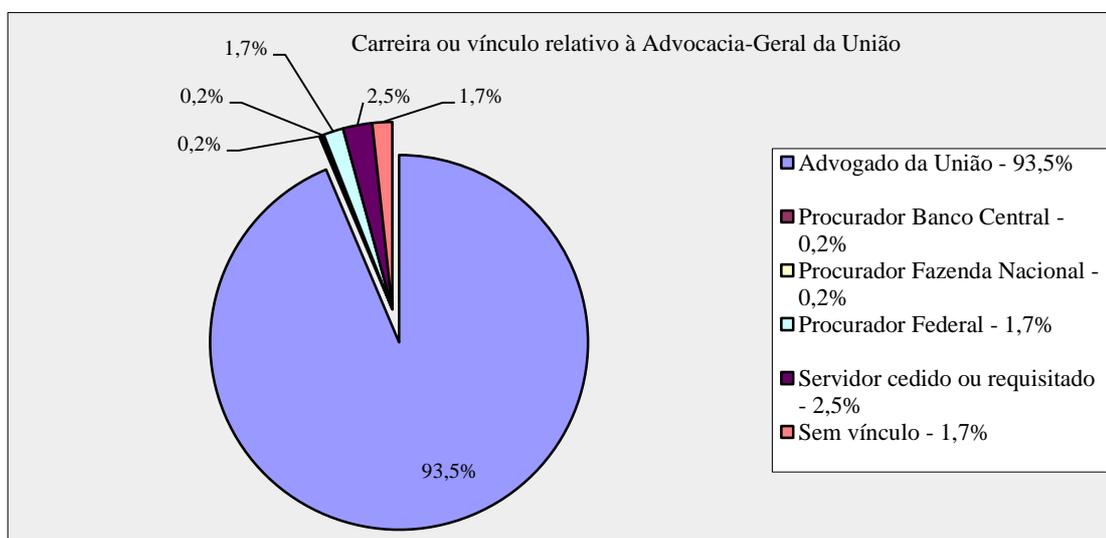


GRÁFICO 5

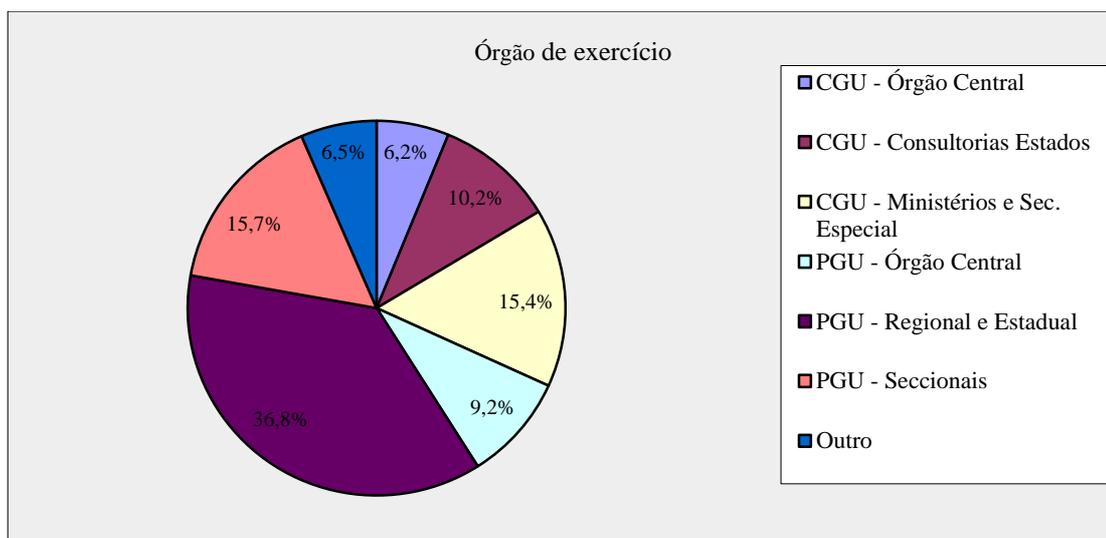
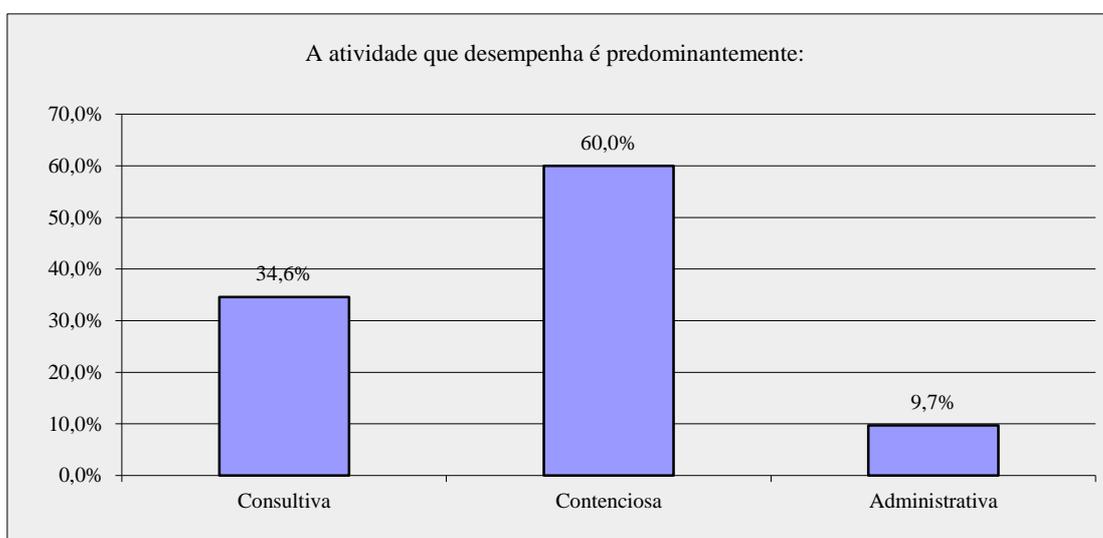
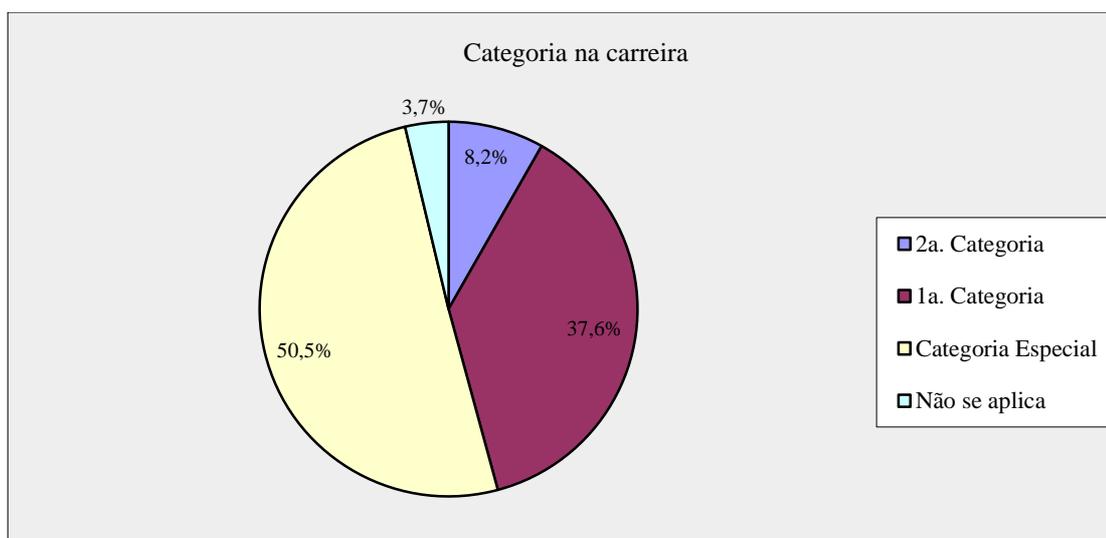
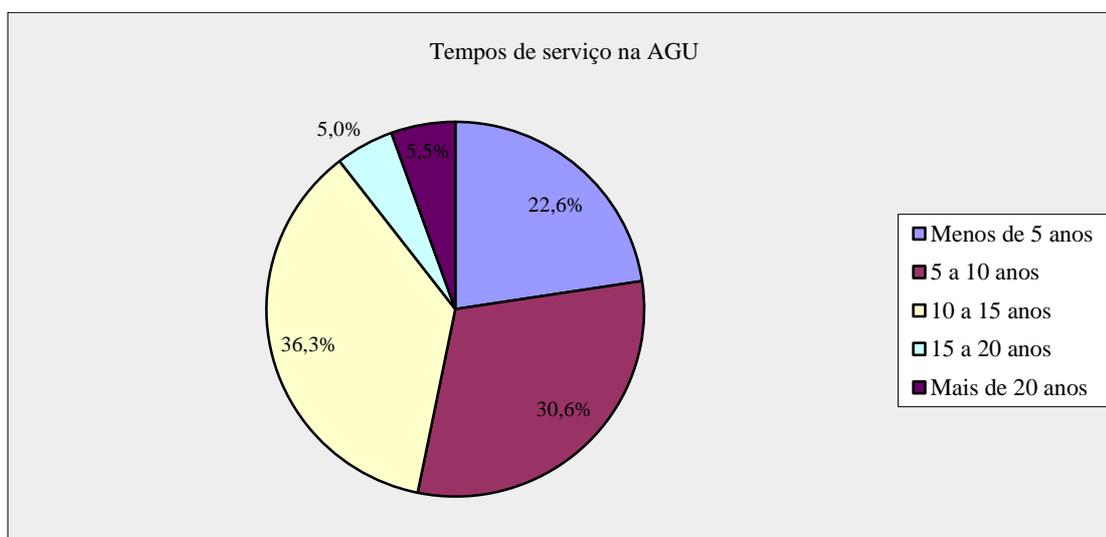


GRÁFICO 6



**GRÁFICO 7****GRÁFICO 8**

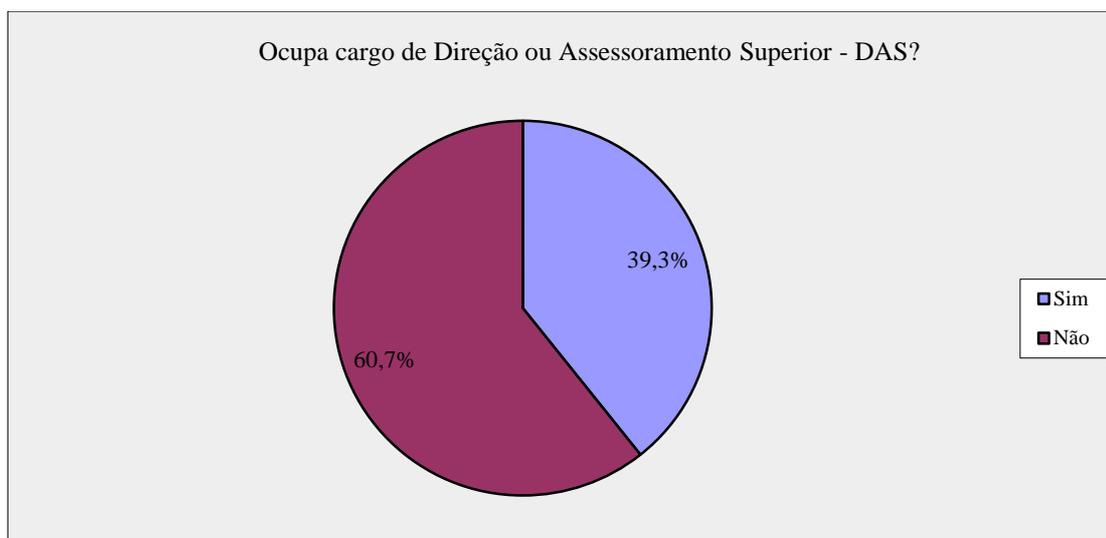
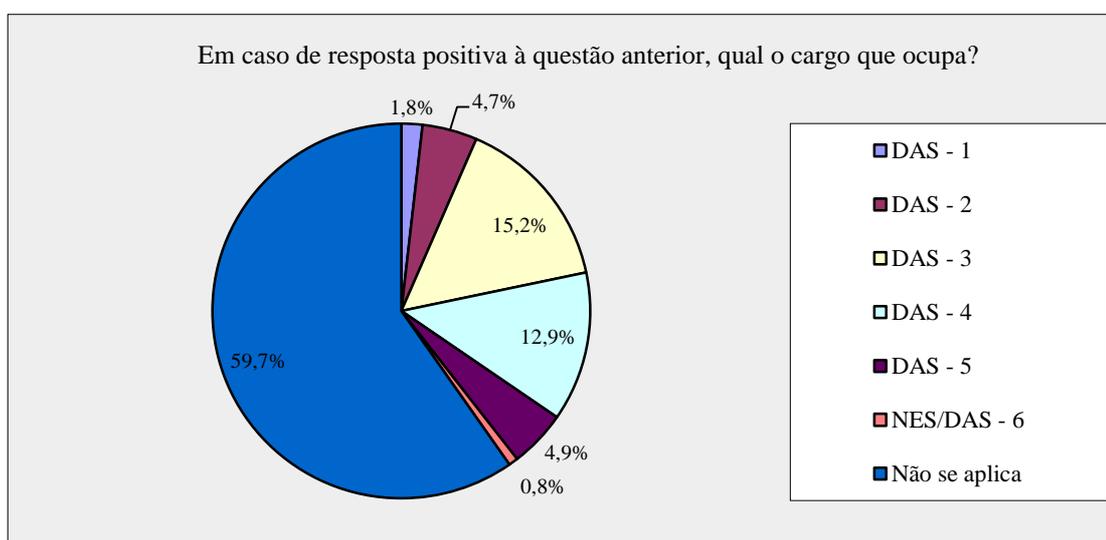
**GRÁFICO 9****GRÁFICO 10**

GRÁFICO 11

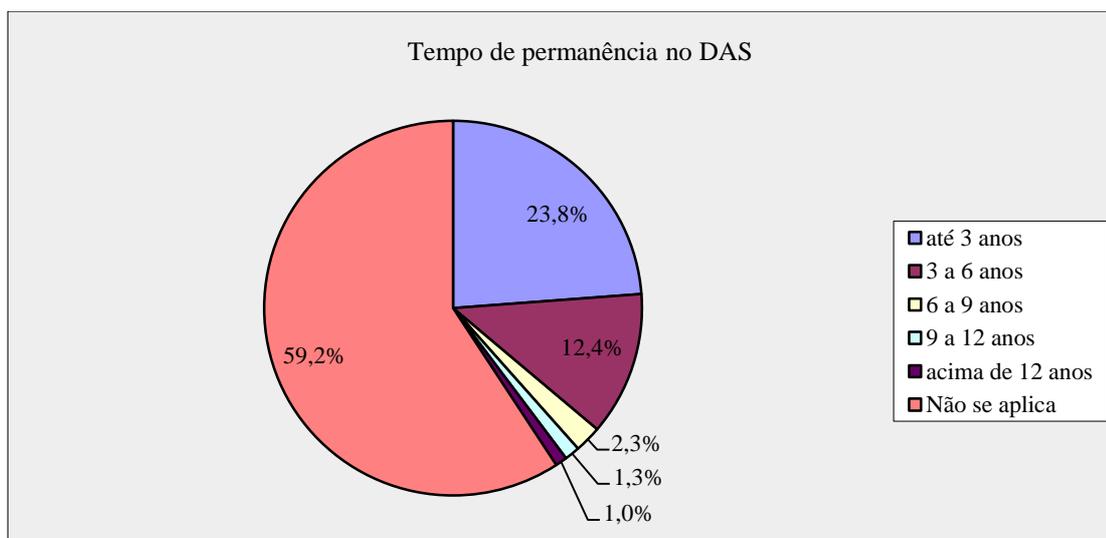


GRÁFICO 12

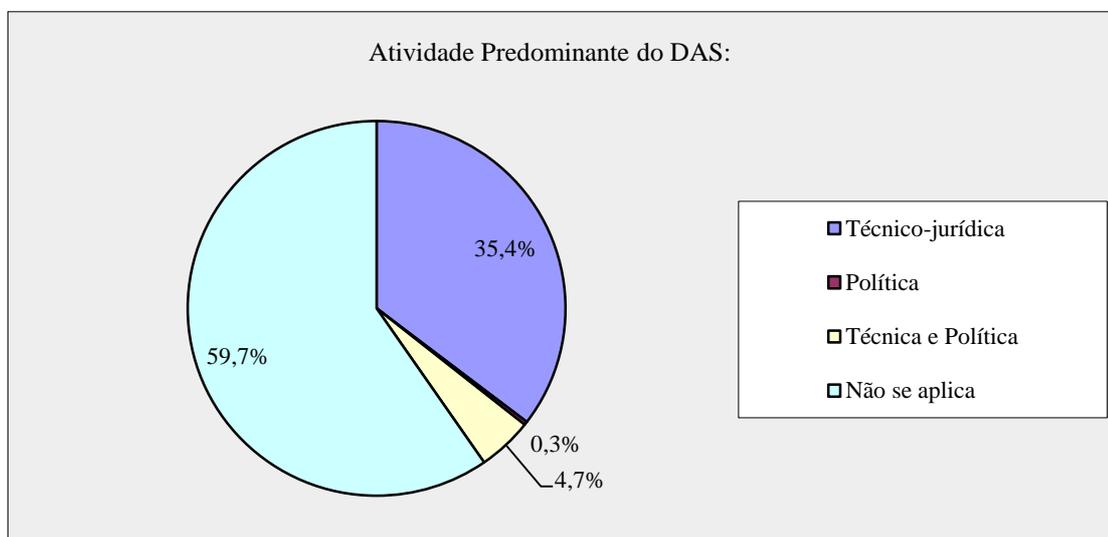


GRÁFICO 13

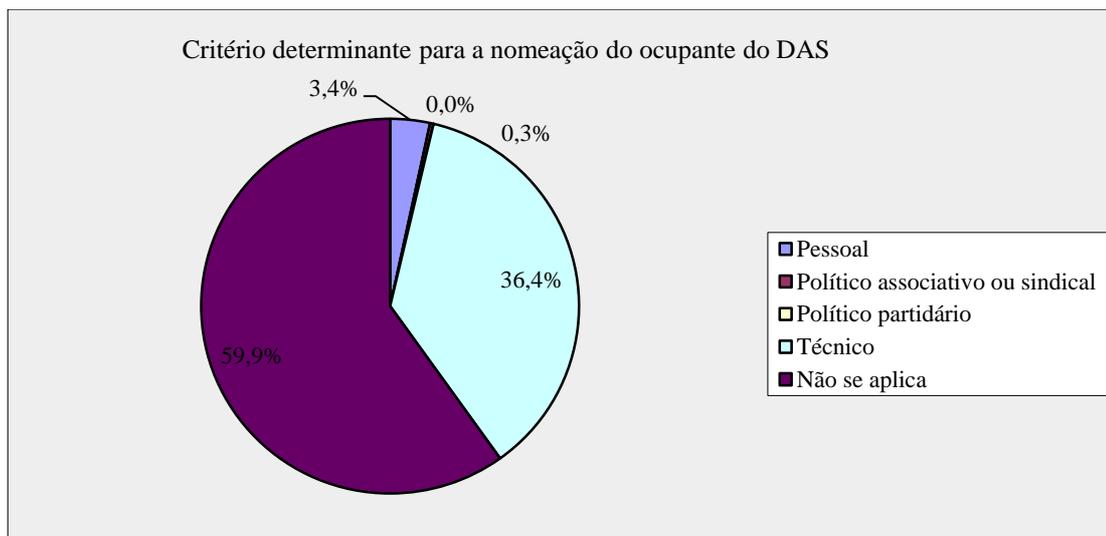


GRÁFICO 14

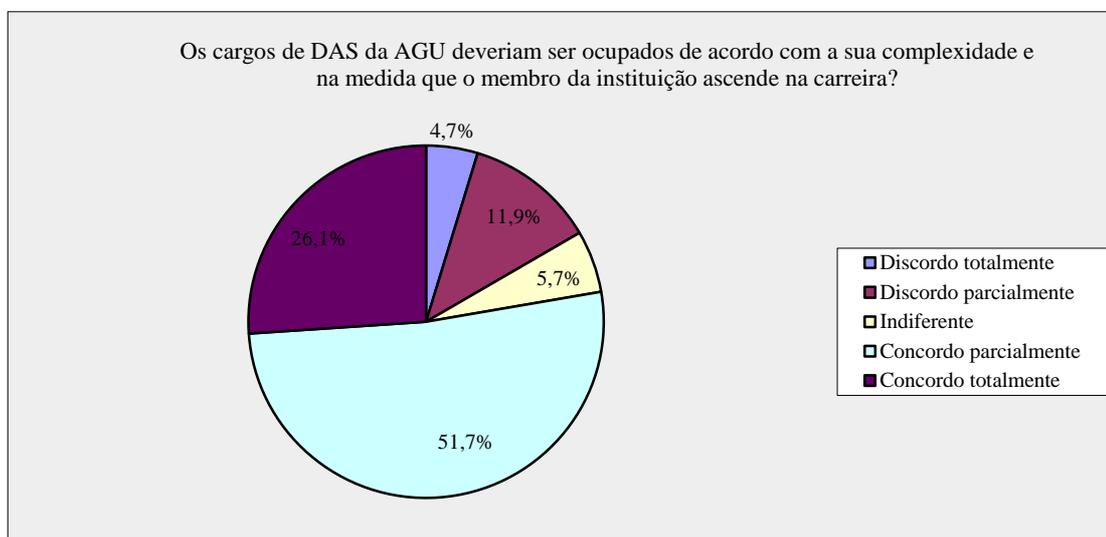


GRÁFICO 15



GRÁFICO 16

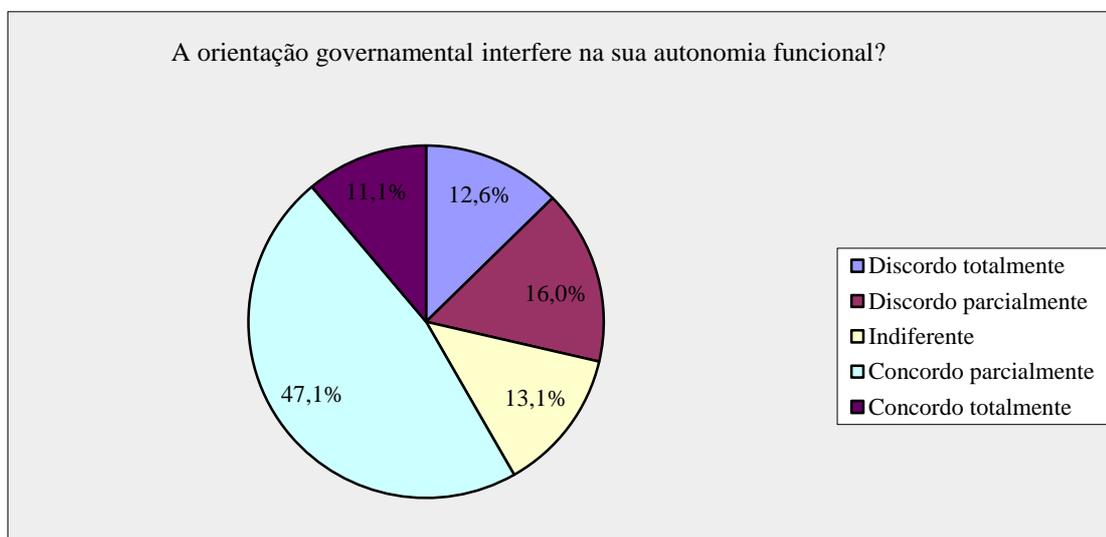


GRÁFICO 17

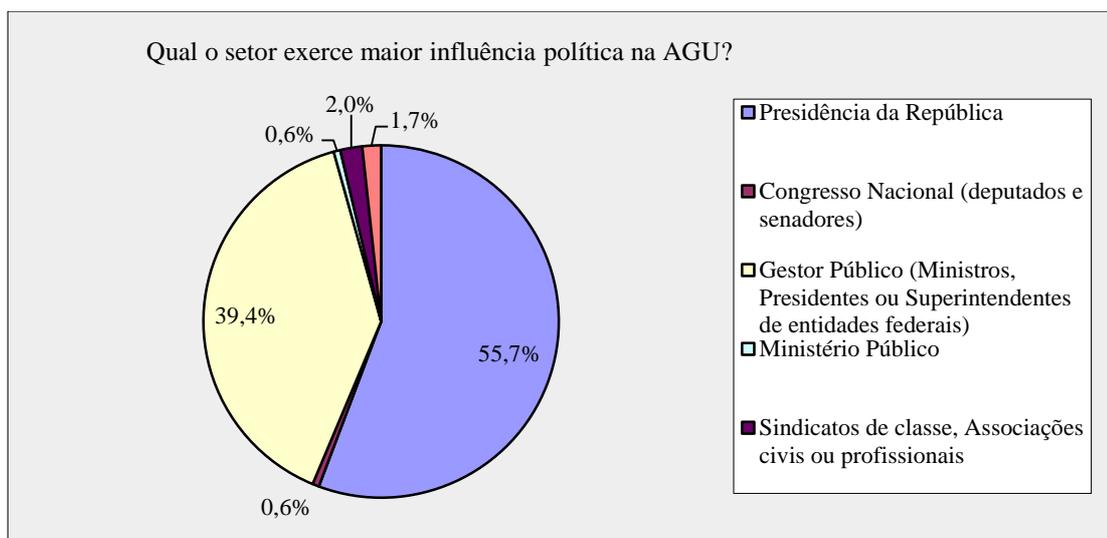
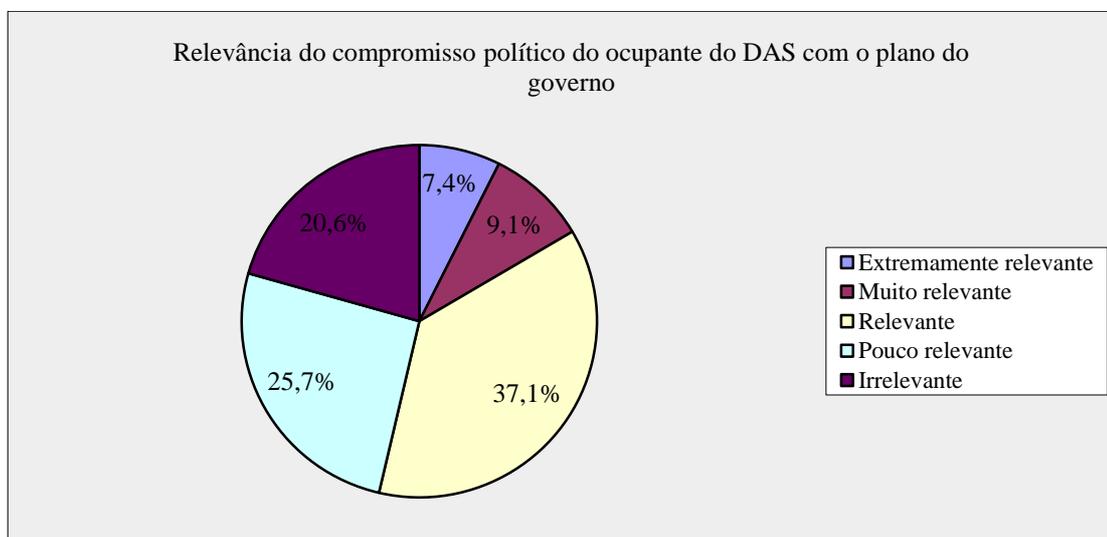


GRÁFICO 18



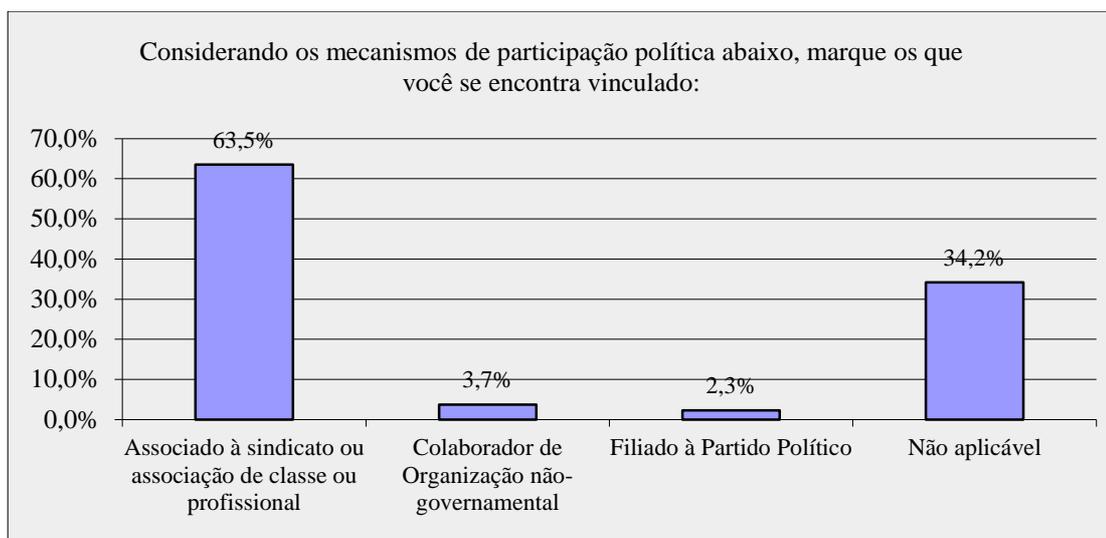
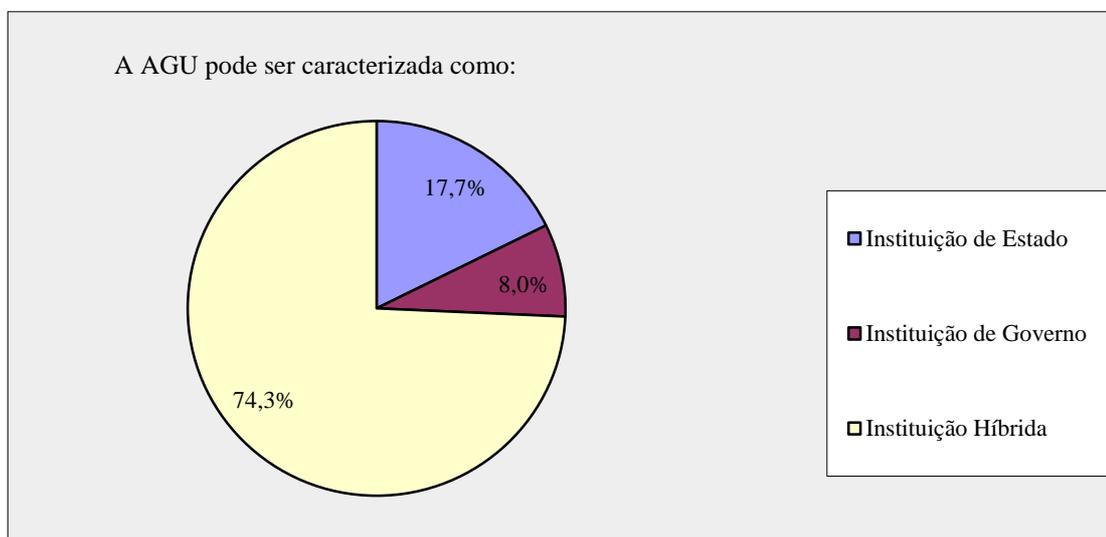
**GRÁFICO 19****GRÁFICO 20**

GRÁFICO 21

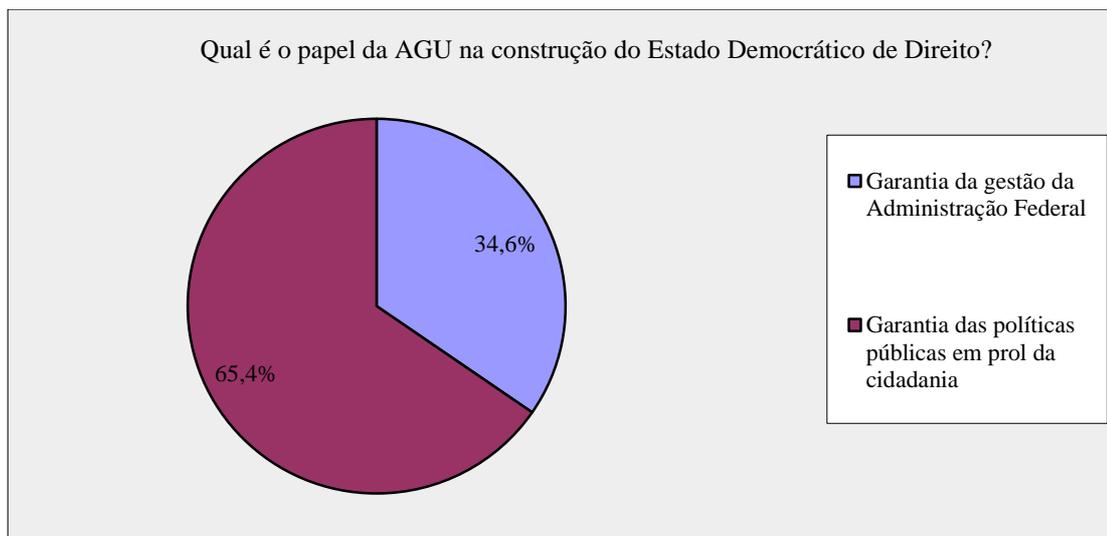
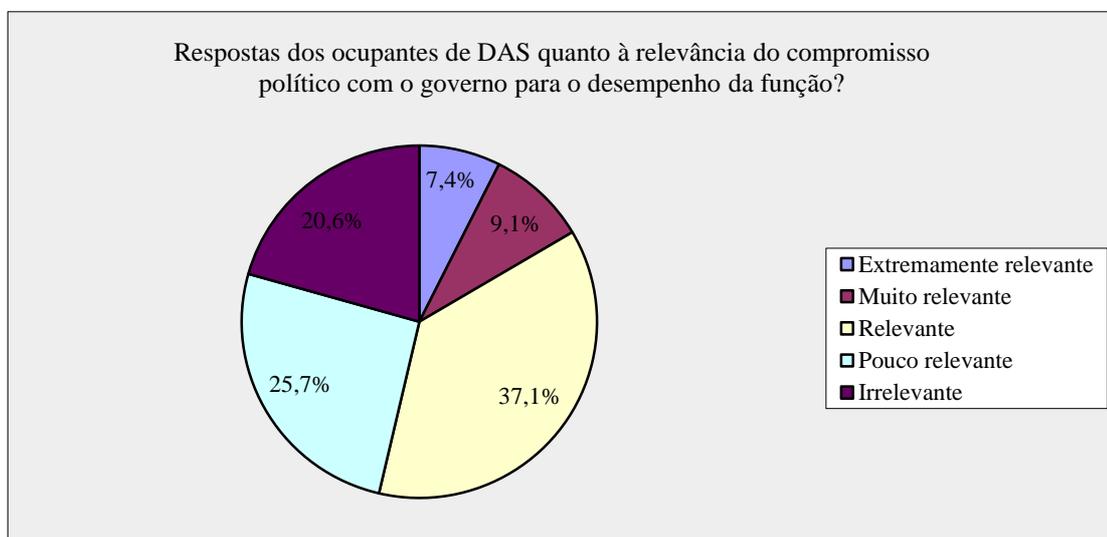
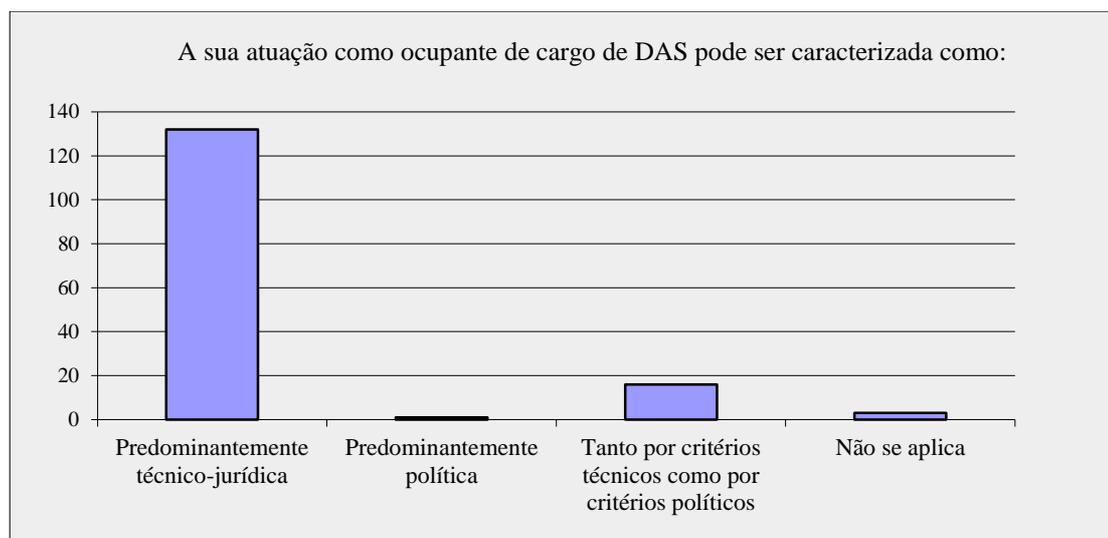


GRÁFICO 22



**GRÁFICO 23**

## ANEXO B – QUESTIONÁRIO

## PESQUISA REALIZADA COM OS ADVOGADOS DA UNIÃO LOTADOS NA CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO E NA PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO

**Pesquisa Mestrado Ciência Política – Advocacia-Geral da União**

**Dados Pessoais e Funcionais**

Neste questionário colheremos informações do advogado que exerce suas atividades na Consultoria-Geral da União ou na Procuradoria-Geral da União, no intuito de aferirmos a influência política na sua atuação, no órgão em que trabalha, bem como o reflexo desse processo na sua autonomia funcional. Nessa perspectiva, elaboramos também quesitos específicos voltados para aquele que ocupa cargo de Direção e Assessoramento Superior - DAS.

**1. Sexo**

Masculino

Feminino

**2. Idade**

20 a 30 anos

30 a 40 anos

40 a 50 anos

50 a 60 anos

Maior de 60 anos

**3. Grau de escolaridade**

Superior

Pós-Graduação Lato-Sensu - Especialização e/ou MBA jurídico

Pós-Graduação Lato-Sensu - Especialização e/ou MBA gestão

Pós-Graduação Stricto-Sensu - Mestrado

Doutorado ou Pós-Doutoramento

**4. Carreira ou vínculo relativo à Advocacia-Geral da União**

Advogado da União

Procurador Banco Central

Procurador Fazenda Nacional

Procurador Federal

Servidor Público cedido ou requisitado

Não possui vínculo com o serviço público

**Pesquisa Mestrado Ciência Política – Advocacia-Geral da União****5. Órgão de exercício**

- Consultoria-Geral da União - Órgão Central
- Consultoria-Geral da União - Consultorias Jurídicas nos Estados
- Consultoria-Geral da União - Consultoria Jurídica em Ministério ou Secretaria Especial
- Procuradoria-Geral da União - Órgão Central
- Procuradoria-Geral da União - Procuradoria Regional ou da União nos Estados
- Procuradoria-Geral da União - Procuradoria Seccional da União
- Outro (especifique)

**6. A atividade que desempenha é predominantemente:**

- Jurídica - Consultiva
- Jurídica - Contenciosa
- Administrativa - Gestão

**7. Categoria na carreira**

- 2a. categoria
- 1a. categoria
- Categoria especial
- Não se aplica

**8. Tempos de serviço na AGU**

- Menos de 5 anos
- 5 a 10 anos
- 10 a 15 anos
- 15 a 20 anos
- Mais de 20 anos

**Dados Ocupação DAS****9. Ocupa cargo de Direção ou Assessoramento Superior - DAS?**

- Sim
- Não

**Pesquisa Mestrado Ciência Política - Advocacia-Geral da União****10. Em caso de resposta positiva à questão anterior, qual o cargo que ocupa?**

- DAS - 1
- DAS - 2
- DAS - 3
- DAS - 4
- DAS - 5
- Cargo de Natureza Especial /DAS - 6
- Não se aplica

**11. Tempo de permanência no DAS**

- até 3 anos
- 3 a 6 anos
- 6 a 9 anos
- 9 a 12 anos
- acima de 12 anos
- Não se aplica

**12. A sua atuação como ocupante de cargo de DAS pode ser caracterizada como:**

- Predominantemente técnico-jurídica
- Predominantemente política
- Tanto por critérios técnicos como por critérios políticos
- Não se aplica

**13. Qual o critério abaixo foi o mais relevante para ocupação do seu cargo DAS?**

- Pessoal
- Político associativo ou sindical
- Político partidário
- Técnico
- Não se aplica

**Pesquisa Mestrado Ciência Política – Advocacia-Geral da União**

**14. Os cargos de DAS da AGU deveriam ser ocupados de acordo com a sua complexidade e na medida que o membro da instituição ascende na carreira?**

- Discordo totalmente  
 Discordo parcialmente  
 Indiferente  
 Concordo parcialmente  
 Concordo totalmente

**15. A ocupação de cargo DAS na AGU deve ser reservada exclusivamente para os advogados membros da carreira?**

- Extremamente relevante  
 Muito relevante  
 Relevante  
 Pouco relevante  
 Irrelevante

**Dados de Avaliação Política Institucional**

**16. A orientação governamental na definição das políticas públicas interfere na sua autonomia funcional?**

- Discordo totalmente  
 Discordo parcialmente  
 Indiferente  
 Concordo parcialmente  
 Concordo totalmente

## Pesquisa Mestrado Ciência Política - Advocacia-Geral da União

**17. Caso entenda como relevante o aspecto político no exercício das suas funções, qual setor exerce maior influência na AGU?**

- Presidência da República
- Congresso Nacional (deputados e senadores)
- Gestor Público (Ministros, Presidentes ou Superintendentes de entidades federais)
- Ministério Público
- Sindicatos de classe, Associações civis ou profissionais
- Grupos étnicos, minorias indígenas e quilombolas

Comentário

**18. O comprometimento do ocupante do cargo de DAS com a política do governo é relevante para o bom desempenho da função?**

- Extremamente relevante
- Muito relevante
- Relevante
- Pouco relevante
- Irrelevante

**19. Considerando os mecanismos de participação política abaixo, marque os que você se encontra vinculado:**

- Associado à sindicato ou associação de classe ou profissional
- Colaborador de Organização não-governamental
- Filhado à Partido Político
- Não aplicável

**20. A AGU pode ser caracterizada como:**

- Uma instituição de Estado na qual predomina a imparcialidade racional-legal e a isenção política
- Uma instituição de Governo na qual predomina a parcialidade e o compromisso político com o governo em exercício
- Uma instituição de Estado e de Governo, que apesar de se pautar pela obediência aos condicionamentos legais e racionais do processo burocrático, o faz como forma de atender às expectativas assumidas no projeto político do governo em exercício

**21. Qual é o papel da AGU na construção do Estado Democrático de Direito?**

- Atuar na defesa judicial e extrajudicial da União, bem como na orientação jurídica do Executivo, no intuito de garantir o bom funcionamento da administração pública federal
- Atuar na defesa judicial e extrajudicial da União, bem como na orientação jurídica do Executivo, no intuito de garantir a implementação das políticas públicas voltadas para a realização da cidadania