

**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CÂMARA DOS DEPUTADOS  
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO  
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
INSTITUTO SERZEDÊLO CORRÊA - TCU**

**CARLOS ARAUJO SOUTO**

**A AGU E A REDE DE CONTROLE GOVERNAMENTAL**

**Brasília**

**2009**

**CARLOS ARAUJO SOUTO**

**A AGU E A REDE DE CONTROLE GOVERNAMENTAL**

**Trabalho apresentado para aprovação no curso de Pós- Graduação em Auditoria Interna e Controle Governamental do Instituto Serzedelo Corrêa do Tribunal de Contas da União.**

**Orientador: Procurador Federal Rui Magalhães Piscitelli**

**Brasília**

**2009**

### Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo nos sítios da Câmara dos Deputados, do TCU, da AGU e da CGU, como também a reprodução, total ou parcial, exclusivamente para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

### Ficha Catalográfica

Souto, Carlos Araujo.

A AGU e a rede de controle governamental [manuscrito] / Carlos Araujo Souto. -- 2009.  
34 f.

Orientador: Rui Magalhães Piscitelli.

Impresso por computador.

Trabalho de conclusão de curso – Artigo científico (especialização) – Escola da AGU, da Advocacia-Geral da União, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), da Controladoria Geral da União e Instituto Serzedello Corrêa (ISC), do Tribunal de Contas da União, Curso de Especialização em Auditoria Interna e Controle Governamental, 2009.

1. Brasil. Advocacia-Geral da União (AGU), competência. 2. Administração pública, controle, Brasil. 3. Advocacia pública, Brasil. I. Título.

CDU 347.965(81)

## **A AGU E A REDE DE CONTROLE GOVERNAMENTAL**

Artigo – Curso de Pós-Graduação em Auditoria Interna e Controle Governamental do Instituto Serzedelo Corrêa do Tribunal de Contas da União – 2º Semestre de 2009.

Aluno: CARLOS ARAUJO SOUTO

Banca Examinadora:

---

Orientador: Rui Magalhães Piscitelli

---

Examinador: Bruno Andrade Costa

Brasília, 02 de setembro de 2009.

Dedico este trabalho a todos aqueles que acreditam no fortalecimento das instituições de controle como meio para o aperfeiçoamento da gestão pública e sustentação do Estado Democrático de Direito.

Agradeço a Deus, pela oportunidade; aos meus pais (*in memória*) pelas orações; à minha esposa Renata, pela compreensão e apoio; aos meus filhos Henrique e Fernanda pela paciência.

Não é dos fortes a vitória, nem dos que correm melhor, mas dos fiéis e sinceros que seguem junto ao Senhor. (autor desconhecido)

**RESUMO:** O presente artigo tem por objetivo analisar o contexto histórico antes da criação da Advocacia-Geral da União – AGU, o momento da criação da Instituição, com a Constituição Federal de 1988, e os normativos que regem as atribuições e competências institucionais e de seus Membros. Também, procura mostrar o momento atual da AGU e como esta se insere na estrutura de controle governamental. Há, ainda, comentários acerca das perspectivas de futuro da nova AGU, que está em construção, considerando, o anteprojeto da nova Lei Orgânica, com vista à ampliação de ações de controle e a efetividade da rede de controle governamental.

**PALAVRAS-CHAVE:** Advocacia-Geral da União, Consultoria, Assessoramento, Representação Judicial, Controle.

**SUMÁRIO:**

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	ADVOCACIA PÚBLICA.....	10
2.1	A AGU na Constituição Federal de 1988.....	11
2.2	A Lei Complementar nº 73/93 e as disposições quanto às competências funcionais de seus Membros.....	12
3	A AGU E A ATIVIDADE DE CONTROLE.....	15
3.1	A atuação da AGU junto ao Tribunal de Contas da União.....	18
3.2	A atuação da AGU no ajuizamento de ações de improbidade administrativa e ações civis públicas .....	18
3.3	A atuação da AGU no combate à corrupção .....	21
4	NOVAS PERSPECTIVAS PARA A AGU .....	22
4.1	O anteprojeto para a nova Lei Orgânica da AGU .....	24
4.2	A visão de seus dirigentes .....	25
5	CONCLUSÕES .....	30
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	34

## **1. INTRODUÇÃO:**

O contexto histórico que antecedeu a criação da Advocacia-Geral da União remonta ao fato de que as atuais funções de representação judicial da União eram exercidas pelo Ministério Público da União e as de consultoria e assessoramento jurídicos do Poder Executivo, pela Consultoria-Geral da República (Decreto n° 92.889, de 1986, e Decreto n° 93.237, de 1986).

Com a Constituição Federal de 1988, nasceu a AGU com a responsabilidade de fazer a representação judicial e extrajudicial da União e a consultoria e o assessoramento jurídico dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, ficando o Ministério Público responsável pela defesa da Sociedade.

É possível que muitos não tenham o claro entendimento da importância do exercício das competências da Advocacia-Geral da União para a manutenção e o funcionamento da rede de controle governamental, para a proteção dos interesses sociais e individuais indisponíveis, para a harmonização de conflitos entre órgãos e entidades da Administração Pública e para o aperfeiçoamento da democracia brasileira.

Esse artigo busca apresentar a AGU como membro participante da rede de controle governamental, além de destacar inúmeras formas de atuação, no desempenho de suas competências constitucionais, que revelam a relevância da Instituição para o controle da legalidade, da legitimidade e da constitucionalidade, constituindo-se também num instrumento de viabilização de políticas públicas, tão necessárias à satisfação dos interesses primários da sociedade.

## **2. A ADVOCACIA PÚBLICA**

Historicamente, no dizer de Rommel (2008), a necessidade de distinção entre o Príncipe e o Estado, bem como entre o Estado-poder e o Estado-sociedade criou o ambiente para o surgimento da Advocacia Pública, entendida como aquela que patrocina interesses de pessoas jurídicas de direito público, denominação que se contrapõe à Advocacia Privada (que defende interesses privados). Acrescente-se a necessidade de distinção do atuar jurídico, que, por vezes, confundia-se entre a fiscalização da aplicação da lei, numa atuação "*custos legis*" e a de advogado do Estado-

administrador, parte no processo, trazendo, muitas vezes, comprometimento à imparcialidade.

## **2.1 A AGU NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

A Constituição de 1988, na busca do aperfeiçoamento democrático do Brasil, inseriu a Advocacia Pública entre as Funções Essenciais à Justiça, e, em especial, nos artigos 131 e 132, fez distinção entre a Advocacia da União e a Advocacia dos Estados-membros e Distrito Federal. Dessa maneira, a Carta Política de 1988 inovou ao estabelecer um capítulo próprio e distinto daqueles destinados aos chamados Poderes de Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário). Trata-se do quarto capítulo chamado “Das Funções Essenciais à Justiça”, sendo este dividido em três seções: “Ministério Público”; “Advocacia Pública”, na qual se inclui a Advocacia-Geral da União - AGU, e “Da Advocacia e da Defensoria Pública”.

Nessa mesma linha de entendimento, Ferreira (1991) interpreta o texto constitucional, afirmando, em relação à inclusão das Funções Essenciais à Justiça, em capítulo apartado, que a Constituição de 1988 caracterizou como “Instituições” os órgãos que exercem essas funções, sendo essas dotadas de individualidade e independência, o que significa dizer, por exemplo, citando a CF, art. 129, IX, que, ao MP, são vedadas a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

No entendimento de Rommel (2008), as Instituições que exercem as Funções Essenciais à Justiça apresentam, de modo geral, dois tipos básicos de competências: as preventivas e as postulatórias. As preventivas, mais ligadas à consultoria jurídica, objetivam evitar a ilegalidade e orientar sua correção, caso ocorram. As postulatórias, voltadas para ações de defesa judicial e extrajudicial da União.

Desse modo, observa-se que o Constituinte Originário pretendeu posicionar a Advocacia-Geral da União fora dos três Poderes da República, para que esta pudesse exercer, de modo independente, a representação judicial e extrajudicial da União em relação a esses Poderes. O Constituinte Originário também estabeleceu para a AGU o desempenho das atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, mas apenas do Poder Executivo, o que significa dizer que apenas essas atividades serão exercidas com exclusividade pela AGU.

Rommel (2008, p. 43), afirma que, no passado, existiu intensa discussão acerca da permanência ou não, da representação judicial e extrajudicial da União a cargo do Ministério Público Federal. Ao final, por determinação constitucional (art. 131), tanto essa competência, como também a consultoria e o assessoramento jurídicos do Poder Executivo, ficaram sob a responsabilidade da Advocacia-Geral da União.

Ainda de acordo com o texto constitucional (art. 131) e no entender de Rommel (2008, p.44), a Constituição de 1988, ao atribuir à AGU a competência de representação judicial da União, o fez não somente em relação ao Poder Executivo, como também aos demais Poderes da União. E não apenas no âmbito interno, mas também no âmbito internacional, na defesa dos interesses jurídicos do Estado brasileiro (Ato Regimental AGU n. 5, de 19 de junho de 2002). De outro modo, a consultoria e o assessoramento jurídicos atribuídos à AGU têm, com alvo, apenas o Poder Executivo, segundo a Carta Magna.

Nesse ponto, há que se distinguir o assessoramento jurídico da consultoria. Rommel (2008, p.46) assevera que, “No primeiro, o advogado não possui qualquer responsabilidade sobre a decisão a ser tomada, tendo apenas a incumbência de orientar a instância decisória; já na segunda, o advogado emite pareceres, sobre os quais possui inequívoca responsabilidade”. De acordo com Moreira Neto (1992), a vontade do Estado se emite por intermédio da consultoria jurídica. Por isso, a Administração Pública, ao decidir pelo não acatamento de parecer jurídico (TCU Acórdão n.512/2003), deve demonstrar a razão dessa decisão, sob pena de o ato tornar-se nulo.

Assim, no exercício de competências consultivas e postulatórias, a AGU dedica-se às atividades de representação judicial e extrajudicial da União e de consultoria e de assessoramento jurídicos do Poder Executivo, liberando o Ministério Público para o pleno exercício de defesa da ordem jurídica, essencial à Justiça e ao regime democrático, e proteção dos interesses sociais e individuais indisponíveis, desvencilhando-o da representação judicial da União, por vezes conflitante com sua missão institucional.

## **2.2 A LEI COMPLEMENTAR Nº 73/93 E AS DISPOSIÇÕES QUANTO ÀS COMPETÊNCIAS FUNCIONAIS DE SEUS MEMBROS**

A Lei Complementar n. 73, de 10 de fevereiro de 1993, apresenta a organização e estrutura da AGU, habilitando-a para o exercício de suas competências, a fim de dotá-la de meios para garantir direitos e oferecer segurança jurídica à sociedade. Nesse diploma legal, estão dispostos os órgãos de direção superior, os órgãos de execução e o órgão vinculado. Hoje, a Instituição tem unidades jurídicas localizadas por todo o país, e se encontra em franco crescimento. De modo sucinto, a estrutura da AGU é a seguinte:

#### ORGÃOS DE DIREÇÃO SUPERIOR

Composição: Advogado-Geral da União (chefe da Instituição); Procuradoria-Geral da União; Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; Consultoria-Geral da União; Conselho Superior da Advocacia-Geral a União; Corregedoria-Geral da Advocacia da União.

#### ORGÃOS DE EXECUÇÃO

Composição: Procuradorias Regionais da União (nas capitais dos Estados sedes de TRF's); Procuradorias da União (nas demais capitais dos Estados); Procuradorias Seccionais da União; Procuradorias Regionais da Fazenda Nacional; Procuradorias da Fazenda Nacional; Procuradorias Seccionais da Fazenda Nacional; Consultorias Jurídicas.

#### ORGÃOS VINCULADOS À AGU

Composição: Procuradoria-Geral Federal (Lei n. 10.480, de 2 de julho de 2002), Procuradorias Regionais Federais; Procuradorias Federais; Procuradorias Seccionais Federais.

Quanto aos Membros das carreiras da AGU, de acordo com a Lei Complementar n. 73, de 10 de fevereiro de 1993, art. 21, em harmonia com o dispositivo constitucional (art. 131, § 2º), o ingresso nas carreiras da AGU dar-se-á mediante concurso público de provas e títulos, não sendo possível outra forma de ingresso nas carreiras da Instituição, com a ressalva apenas do cargo de Advogado-Geral da União, exercido por pessoa escolhida pelo Presidente da República, de acordo com os requisitos constitucionais expressos no art. 131, § 1º.

Desse modo, a referida LC 73/1993, que instituiu a Lei Orgânica da AGU, tratou de especificar a atividade de representação judicial, uma vez que as atividades de

consultoria e assessoramentos jurídicos já eram bem desenvolvidas pela Consultoria-geral da União.

Interpretando a Constituição de 1988, Silva (2000, p.123-124) afirma que a democracia, realizada pelo Estado Democrático de Direito, assemelha-se a um processo de liberação da pessoa para o pleno exercício de direitos individuais, políticos e sociais. E é à luz do Estado Democrático de Direito, estabelecido pela Constituição Federal de 1988, que se deve analisar a função exercida pelos Membros da Advocacia-Geral da União.

Desse modo, de acordo com Moreira Neto (1999. p.9-22), tanto o Estado de Direito como o Estado Democrático compartilham do princípio da legalidade e da legitimidade, respectivamente. Assim, segundo o mesmo autor, pouco serviria a submissão do agir estatal à lei, se não houvesse o controle da legalidade. Nessa mesma linha, Palu (2004. p.354) acrescenta que “o Estado de Direito implica um controle do poder (= via jurisdição) e o Estado Democrático implica que a concreção das decisões estatais esteja fundada na vontade popular (= princípio da maioria e governo representativo). Assim, o que o art.1º da Constituição de 1988 faz é unir ambos, com o propósito de complementar o princípio do Estado de Direito com o princípio democrático, impondo o controle dos atos estatais e a relativização da regra da maioria perante valores e direitos fundamentais”.

A partir das considerações de Moreira Neto (1999), nota-se que o controle de legalidade e de legitimidade é intrínseco às competências da AGU, tanto no que diz respeito à representação judicial e extrajudicial da União, como à consultoria e ao assessoramento jurídico do Poder Executivo. Dessa maneira, a relevância da função desempenhada pelos advogados públicos, no Estado Democrático de Direito, no dizer de Silva (2002, p. 281-289), está no fato de que “a Advocacia Pública (incluída a AGU), no Estado Democrático de Direito, não se incumbe apenas da defesa dos interesses patrimoniais da Fazenda Pública, nem a simples defesa do princípio da legalidade, cabendo-lhe a veemente defesa da moralidade pública”, o que confirma a relevante tarefa do Advogado Público no Estado Democrático de Direito.

A que se proteger, portanto, a forma técnico-jurídica de trabalho do advogado público, diante de possíveis interferências políticas de governo, garantindo-lhe uma atuação independente no desempenho dos interesses da União.

No que diz respeito ao exercício das atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, apenas do Poder Executivo, tanto o Advogado Público quanto o Procurador

Federal realizam o controle preventivo de legalidade e legitimidade, com autonomia, no cumprimento de princípios constitucionais e legais em geral, aplicados de modo independente da autoridade governamental.

Todavia, no que diz respeito ao assessoramento jurídico, a questão ganha complexidade. No entendimento de Rommel (2008), o assessoramento jurídico é uma atividade de auxílio às atividades de governo. Desse modo, haveria aqui uma contradição com o texto constitucional. Afinal, como uma mesma Instituição pode realizar, sobre a mesma matéria, atividade de controle e de auxílio? Como um assessor pode, ao mesmo tempo, controlar e auxiliar as atividades da autoridade assessorada? Entretanto, trata-se de um conflito apenas aparente. Nesse caso, Barroso (2004, p. 342) recomenda o emprego da técnica da ponderação, uma vez que, ao intérprete, cabe buscar a harmonização possível, *in concreto*, a fim de preservar a unidade constitucional.

Dessa maneira, diante do aparente conflito entre as competências de consultoria e de assessoramento jurídicos, deve-se buscar a harmonização entre ambas, procurando entender o assessoramento como uma atividade que busca alinhar a formulação das políticas públicas às normas e princípios vigentes para a satisfação do interesse público. Rommel (2008, p.136) acrescenta que a atividade de auxílio não se subordina aos interesses do governo, mas cuida para que o exercício da função governamental aconteça em obediência aos padrões jurídicos estabelecidos.

Desse modo, o Membro da AGU, como agentes públicos de uma Função Essencial à Justiça, atua com independência funcional no desempenho de suas atribuições, o que contribui de modo significativo para a efetividade da função de controle da Administração Pública.

### **3. A AGU E A ATIVIDADE DE CONTROLE**

A Advocacia-Geral da União, no exercício da advocacia de Estado, desempenha uma série de ações voltadas para o controle de legalidade e legitimidade, tanto no exercício da atividade postulatória (de representação judicial e extrajudicial da União), como da preventiva (de consultoria e assessoramento jurídicos dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal), com a evidente função, segundo Rommel Macedo, de aperfeiçoamento da ordem jurídica e sustentação do Estado Democrático de Direito.

Como decorrência de um processo de reestruturação, e com fundamento no art. 131 da Carta Magna, a AGU criou a Procuradoria-Geral Federal - PGF (órgão vinculado à AGU, responsável pela representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações federais, bem como pelas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos a essas entidades da Administração indireta). Com a PGF, tornou-se possível a centralização da representação judicial e a liberação dos procuradores federais para o exercício da atividade de consultoria e assessoramento jurídicos das entidades da Administração Indireta, o que contribuiu para o aprimoramento das ações de competência da Instituição, como também exerceu efeito positivo sobre a atividade de controle, na busca da racionalidade, economia e otimização das atividades constitucionais da AGU. Por fim, essa reestruturação cria uma rede de advogados públicos e procuradores federais por todo território nacional, aumentando a eficiência do serviço jurídico prestado pela AGU.

A conclusão desses processos e julgamentos proferidos pelo Tribunal de Contas da União, em matérias da alçada daquela Corte de Contas, exigiu a criação, também na Procuradoria-Geral da União, de órgão específico para recuperar perdas patrimoniais sofridas pela União e promover a execução de títulos judiciais e extrajudiciais, inclusive os expedidos pelo Tribunal de Contas da União. Trata-se do Departamento de Patrimônio Público e Probidade Administrativa, instituído pelo Ato Regimental n. 7, de 11 de outubro de 2007.

As atividades de representação extrajudicial da União e de suas autarquias e fundações, seja ela exercida em empresas públicas e sociedades de economia mista ou na celebração de contratos por entes públicos federais, também são de inegável relevância, possibilitando ou mesmo complementando o exame e o controle prévios da legalidade de grande parte das atividades administrativas e contratuais, medidas de caráter preventivo que possibilita o controle efetivo da atuação da Administração Federal, reduzindo de perdas patrimoniais e o volume das ações judiciais.

A busca da conciliação entre Órgãos e entidades da União (com fundamento na Lei Complementar n° 73, de 10 de fevereiro de 1993 - art. 4°, X, XI, XII, XIII, e § 2°, e a Lei n° 9.028, de 12 de abril de 1995 - art. 8°- C) representa outra atividade da AGU com impacto positivo sobre a rede de controle governamental. Por meio da conciliação, a AGU procura evitar que a solução de controvérsias entre órgãos e entidades da Administração Federal se transfira para a esfera judicial, cabendo ao Advogado-Geral

da União adotar todas as providências necessárias para a solução dessas controvérsias, em sede administrativa. Com esse propósito específico, surgiram, então, as chamadas “Câmaras de Conciliação”, instaladas pelo Advogado-Geral da União com a finalidade de viabilizar a conciliação de controvérsias entre órgãos e entidades da Administração Federal. Posteriormente, foi criada a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF, em 27 de setembro de 2007, pelo Ato Regimento nº 5. A CCAF esforça-se para solucionar controvérsias entre órgãos e entidades públicas federais, por intermédio da conciliação ou da arbitragem, com também solucionar controvérsias de natureza jurídica entre a Administração Pública Federal e a Administração Pública Estadual ou do Distrito Federal, visando ao atendimento do interesse público, com observância dos princípios da Administração Pública, sempre na tentativa de evitar a desnecessária judicialização de conflitos, procurando tomar todas as providências cabíveis para que se deslinde a controvérsia em sede administrativa.

A atuação do Advogado-Geral da União também merece destaque pela relevância que detém. Desse modo, o AGU recebe intimações e notificações, assina peças processuais e faz sustentações orais, em relação às ações e recursos perante o Supremo Tribunal Federal, de ações diretas de inconstitucionalidade, ações declaratórias de constitucionalidade e arguições de descumprimento de preceito fundamental, representando efeito significativo positivo na atividade de controle de constitucionalidade.

A constituição do Grupo Executivo de Acompanhamento das obras do PAC – GEPAC, no âmbito da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal, com o objetivo de fazer o acompanhamento das obras do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, por meio da representação judicial e extrajudicial da União e de suas autarquias e fundações, revela-se numa outra ação que permite viabilizar a consecução de objetivos de Políticas Públicas. Essas também são ações de elevada relevância para a efetividade da rede de controle do governo.

A criação de órgão interno da AGU com a missão de recolher opiniões de seus integrantes e da sociedade sobre o desempenho de suas atribuições institucionais, também tem impacto positivo na atividade de controle da Instituição. Com esse propósito foi criada a Ouvidoria-Geral da Advocacia-Geral da União, a fim de receber reclamações, sugestões, denúncias, elogios, pedidos de informações e comentários quanto ao desempenho das atividades da Instituição, como também funcionar como

instrumento de interlocução entre os órgãos da AGU, da PGF, da PGFN e o público externo e interno.

A relevância da atuação da AGU também se evidencia em relação ao Termo de Ajustamento de Conduta – TAC. Esse procedimento tem fundamento o art. 5º, § 6º da Lei 7.347/85, a qual outorgou aos órgãos públicos com legitimidade para ajuizar ação civil pública, a possibilidade de tomarem do responsável por ato lesivo a direito, o compromisso de ajustar condutas às exigências legais. O TAC foi regulamentado pela Portaria nº 690, publicada no Diário Oficial da União, em 22 de maio de 2009 e, de acordo com essa Portaria, a celebração de TAC entre a União e órgãos da administração pública federal e/ou empresas privadas, necessita de aprovação da AGU, uma vez que todas as implicações e repercussões necessitam de adequada análise jurídica. O que se busca, portanto, com a participação da AGU, é evitar que a União, de modo inadvertido, assumira obrigações de fazer ou de não fazer, cujo descumprimento do compromisso firmado possa traduzir-se em prejuízos aos cofres públicos. Os inúmeros casos bem sucedidos de TAC evidenciam que a trilha do caminho do ajustamento e da correção de conduta lesivas ao patrimônio público mostra-se acertada e deve ser ampliada.

### **3.1 A ATUAÇÃO DA AGU JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Com o propósito de aumentar a efetividade das ações de controle governamental e a eficiência da ação estatal, a AGU busca agregar valor ao resultado final pretendido, mediante a ampliação do relacionamento institucional entre os órgãos que compõem a rede de controle governamental. Dessa maneira, a Instituição busca atuar em conjunto com o Tribunal de Contas da União. Como exemplo, em período recente, instalou-se um Escritório de Representação da AGU, junto ao TCU, a fim de permitir um atendimento tempestivo às demandas da Corte de Contas, proporcionando agilidade à propositura de medidas judiciais para recuperar verbas desviadas por agentes públicos, na busca de maior eficiência e transparência na defesa do patrimônio da União.

### **3.2 A ATUAÇÃO DA AGU NO AJUIZAMENTO DE AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E AÇÕES CIVIS PÚBLICAS**

O controle exercido pela Advocacia Pública sobre atos e políticas públicas evidencia-se não apenas nas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, as

quais buscam verificar a legalidade e a constitucionalidade, mas também na atividade de representação judicial e extrajudicial de órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Todavia, segundo o Procurador-Geral Federal Marcelo de Siqueira Freitas, a Instituição tem adotado ações pró-ativas com vistas à ampliação da efetividade do controle governamental. Como exemplo, a adoção de medidas que objetivam tirar a Instituição do tradicional pólo passivo das ações, na atividade contenciosa de defesa do Estado, para o pólo ativo, mediante o uso de instrumentos capazes de promover a proteção patrimônio público, o ressarcimento dos prejuízos sofridos pelo Erário e a responsabilização dos envolvidos. Trata-se da Ação Civil Pública (Lei n. 7.437, de 25 de junho de 1985 – art. 5º, *caput* e parágrafo segundo) e da Ação de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1992 – art. 17, *caput* e parágrafo terceiro).

Dessa maneira, a AGU, como advocacia estatal, impulsionada pela complexidade dos problemas da gestão pública, e no exercício de defesa dos interesses da União, procura evoluir das tradicionais funções de defesa, de consultoria e de assessoramento jurídicos, para a proposição de ações judiciais capazes de promover a responsabilização daqueles que causam danos morais e patrimoniais. Trata-se da Ação Civil Pública (Lei n. 7.437, de 25 de junho de 1985 – art. 5º, *caput* e parágrafo segundo) e da Ação de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992 – art. 17, *caput* e parágrafo terceiro).

A interposição de ações de improbidade administrativa revela-se um instrumento de controle do qual a AGU também se utiliza. A Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, estabelece que, diante de fundados indícios de atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, será proposta representação ao Ministério Público ou à procuradoria do órgão (vinculada à AGU) para a interposição de ação competente para a decretação do seqüestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido de forma ilícita ou causado dano ao patrimônio público.

Desse modo, a necessidade de um combate efetivo à improbidade administrativa motivou, na AGU, a criação do Departamento de Patrimônio Público e Probidade Administrativa, instituído pelo Ato Regimentoal n.7, de 11 de outubro de 2007. Trata-se de órgão específico para recuperar perdas patrimoniais sofridas pela União e promover a

execução de títulos judiciais e extrajudiciais, inclusive os expedidos pelo Tribunal de Contas da União. Algumas das competências desse órgão envolvem a atuação, perante os Tribunais Superiores, tanto nas demandas que tenham por objeto questões afetas à probidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio imobiliário, mobiliário, histórico e paisagístico da União, como nas ações de desapropriação, de demolição e outras.

Quanto às Ações Cíveis Públicas - ACP, o art. 1º da Lei 7.347 de 1985 define a ação civil pública como ação de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, por infrações da ordem econômica, a ordem urbanística e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, exceto pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias e fundos institucionais, cujos beneficiários possam ser determinados de modo individualizado.

Todavia, as hipóteses de cabimento de proposição de Ação Civil Pública – ACP, por parte da União, devem ser analisadas em face das competências constitucionais e legais da União, como por exemplo: legitimidade ativa da União e pertinência temática.

A legitimidade ativa da União, para a proposição de ACP, tem fundamento no art. 129, §1º, da CF - “A legitimação do Ministério Público para as ações cíveis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei”, combinado com o art. 5º da Lei 7.347 - “Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista”.

Demonstra-se a pertinência temática a partir da relação entre o objeto da ação e as normas constitucionais e legais que definem os bens da União, os serviços públicos federais e demais competências da União.

Alguns exemplos de ACP ajuizadas pela União, com deferimento e manutenção de liminar: para obrigar hospital a atender pelo Sistema Único de Saúde – SUS; para proibição da atividade de casas de Bingo e de caça-níqueis; para obrigar concessionária do serviço de telefonia fixa a entregar a lista telefônica gratuita não comercial; para vedar práticas que comprometam a competição e outras.

### **3.3 A ATUAÇÃO DA AGU NO COMBATE À CORRUPÇÃO**

Ackerman (2000) afirma que “o sistema presidencialista é marcado pelo personalismo do Presidente e pelos constantes impasses entre este e o Parlamento. Isso coloca em risco o Estado de Direito, uma vez que a burocracia passa a sofrer interferência política, o que acaba por enfraquecer a distinção que deve haver entre as funções desempenhadas pela Administração e a desempenhada pelos políticos (governo)”. Como decorrência disso, surge a necessidade, por exemplo, de criação de um ramo do poder destinado ao combate da corrupção na esfera pública, com efetivo poder de fiscalização.

Quanto a essa questão, importante contribuição obteve-se do II Seminário Brasileiro Sobre Advocacia Pública Federal. Trata-se de evento realizado pela AGU, no período de 10 a 12/09/2008, na cidade de Brasília, o qual buscou discutir a atuação da Instituição na defesa do patrimônio público e no combate à corrupção. Ao final do evento, elaborou-se um relatório com inúmeras propostas:

#### Em relação ao Tribunal de Contas da União

- Iniciar diálogo institucional para que o Tribunal altere a Lei Orgânica n. 8.443/1992;
- Iniciar tratativas para que a Corte de Contas encaminhe semanalmente os acórdãos julgados;
- Alteração legislativa da execução dos créditos da União não inscritos, relativo ao rito, preferência de créditos e fixação de garantias nos convênios. Como exemplo a compensação administrativa das transferências obrigatórias;
- Solicitar alteração da sistemática processual da Corte de Contas. Como exemplo o efeito suspensivo dos recursos;

#### Em relação à AGU

- Edição imediata da Lei Orgânica da AGU contendo as prerrogativas necessárias para atuação pró-ativa;
- Implantação de sistemas on-line de pesquisa de bens, pessoas e convênios, para aprimorar a atuação dos advogados públicos;
- Revisão das normas regimentais da PGF no que tange à submissão às chefias a propositura das Ações de Improbidade Administrativa.

### Outras Propostas

- Revisão da Lei de Improbidade Administrativa;
- Intensificação da consultoria e assessoramento jurídicos, como agentes de controle material de atos ilegítimos e/ou lesivos, inclusive acompanhando a atuação administrativa no momento em que ela se verifica. Como exemplo o acompanhamento da execução orçamentária pelo sistema de auditoria e fiscalizações;
- Maior aproximação da AGU com a Secretaria de Patrimônio da União e às Gerências Regionais de Patrimônio da União;
- Atuação ativa da Corregedoria-Geral da União quando apurados prejuízos causados ao erário, no âmbito dos processos disciplinares, com vistas ao ressarcimento.

## **4. NOVAS PERSPECTIVAS PARA A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**

Nos últimos anos, todas as Procuradorias da AGU (Geral da União, Regionais e Seccionais) passaram a contar com setor específico para o acompanhamento e controle especiais de efeitos relevantes, assim considerados pela possibilidade de acarretar expressivo dano ao erário, seja pelo seu valor individualizado, ou pela multiplicação de seus efeitos, ou ainda por envolver assuntos relacionados às políticas públicas de interesse social.

Historicamente, o AGU expedia “súmulas administrativas” contendo orientação jurídica sobre matérias pacificadas nos Tribunais Superiores e, sobre a mesma matéria, expedia “instrução normativa” para autorizar ou determinar a desistência ou a interposição de recurso de decisões coincidentes com a súmula. Após estudo elaborado por grupo de trabalho, designado pelo Advogado-Geral da União, em 2004, estabeleceu-se, com base em dispositivos da Lei Complementar nº 73, de 1993, que a Súmula da AGU seria constituída de Enunciados (verbetes) contendo orientação jurídica sobre matérias pacificadas nos Tribunais Superiores, mantendo-se, ainda, a expedição de instruções normativas. A partir de julho de 2008, com a expedição do Ato Regimental nº 1, os Enunciados transformaram-se em Súmulas da AGU. Essa nova regulamentação sobre a edição e aplicação das Súmulas da AGU dispensa a expedição de instrução normativa voltada para a desistência ou não de interposição de recursos, ficando os representantes judiciais da União e das autarquias e fundações federais “autorizados a

reconhecer a procedência do pedido, não contestar, não recorrer e desistir dos recursos já interpostos contra decisões judiciais nos casos que estejam em integral consonância com Súmula da AGU” (Ato Regimental nº 1, de 2008 - art. 6º, § 2º).

Outra competência do AGU, que contribui para a efetividade da rede de controle, com previsão na Lei Orgânica da AGU, é o exercício da competência para expedir Orientação Normativa e supervisão técnica dos órgãos jurídicos de autarquias e fundações da União. Desse modo, busca-se a expedição de orientações com o objetivo de uniformizar o tratamento jurídico dado a algumas matérias que, de modo recorrente, necessitam de manifestação de órgãos jurídicos da AGU, de observância obrigatória para os Membros da AGU.

Uma ação de elevado impacto na atividade de controle governamental contou com a participação direta da AGU. Trata-se da assinatura do protocolo de intenções, pelos representantes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário que atuam na fiscalização do uso de recursos públicos. A assinatura desse protocolo, ocorrida dia 25/03/2009, na sede do Tribunal de Contas da União (TCU), em Brasília, fortalece a Rede de Controle da Gestão Pública e tem por objetivo fomentar a atuação em conjunto dos integrantes dessa rede para o aumento da efetividade das ações do Estado no combate à corrupção. Na oportunidade, o Advogado-Geral da União, Ministro José Antonio Dias Toffoli, afirmou ser esse um passo importante para que o Estado Brasileiro possa enfrentar a corrupção de forma articulada. Segundo o AGU, "vários órgãos governamentais já desempenham esse papel, mas agora o trabalho poderá ser feito de forma conjunta, a partir de parcerias estratégicas que devem refletir diretamente no combate a desvios de recursos".

Ainda na cerimônia de assinatura do protocolo, o presidente do TCU, Ministro Ubiratan Aguiar, reafirmou a importância de somar esforços para dar, ao Brasil, efetividade no controle de verbas públicas. Segundo ele "Este é o momento de enfrentarmos, de mãos dadas, a corrupção", destacando que "agora cabe aos dirigentes ficarem responsáveis por assegurar o trâmite do processo, a parte concreta".

De acordo com José Roberto Azambuja, a Rede de Controle da Gestão Pública procurará definir diretrizes comuns, estabelecer compromissos e ações conjuntas voltadas à fiscalização e ao controle da gestão pública, compartilhar informações entre os integrantes da rede, realizar atividades conjuntas de controle, com participação de representantes de todos os órgãos e instituições envolvidas na parceria, além da

estruturação de redes de relacionamento entre os órgãos, objetivando o gerenciamento de informações.

De acordo com Antonio Augusto de Queiroz, na gestão do atual Advogado-Geral da União, Ministro José Antonio Dias Toffoli, por exemplo, a atividade consultiva, antes instada apenas opinar acerca da formulação das políticas públicas, a analisar contratos, licitações e regras de pessoal, tem sido cada vez mais chamada a manifestar-se sobre projetos de lei e medidas provisórias de iniciativa do presidente da República, numa evidente valorização da Instituição. O pressuposto é de que a participação na formulação da política pública é determinante para evitar problemas de legalidade nos atos instituidores, o que facilita a defesa judicial desses atos legais perante o Judiciário.

A busca da conciliação no lugar da judicialização de demandas faz parte da nova perspectiva de atuação da AGU. Trata-se, como dito, do trabalho da AGU para a redução de conflitos por meio de acordos administrativos, por intermédio das Câmaras de Conciliação da Administração Federal - CCAF, voltadas para a conciliação entre Órgãos e entidades da União, na tentativa de se evitar que eventuais controvérsias se transfiram para a esfera judicial, sendo responsáveis por inúmeros acordos desde o ano de 2007.

#### **4.1 O ANTEPROJETO PARA A NOVA LEI ORGÂNICA DA AGU**

A Portaria n. 386, de 16 de junho de 2004, alterada pela Portaria n. 641, de 20 de outubro de 2004, constituiu um Grupo de Trabalho com o objetivo de elaborar uma proposta de anteprojeto da nova lei orgânica da AGU. Desde então, os servidores da Instituição e as entidades que representam as Carreiras da Advocacia Pública da União discutem propostas e sugestões para a nova lei orgânica da AGU. Nesse sentido, destaca-se o Fórum Nacional da Advocacia Pública Federal, realizado em 2007, na cidade de Brasília, integrado pelos dirigentes dessas entidades, do qual resultaram inúmeras proposições, como por exemplo: a definição expressa das atribuições exclusivas de cada uma das carreiras que passarão a compor a AGU (Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional, Procurador Federal e Procurador do Banco Central); apoio à inclusão da Procuradoria-Geral Federal e da Procuradoria-Geral do Banco Central como órgãos de direção superior da AGU, bem assim a inclusão das

carreiras de Procurador Federal e Procurador do Banco Central entre as demais carreiras da Instituição; proposta para que os cargos de Vice- Advogado-Geral da União, de Corregedor-Geral da União, de Consultor-Geral da União e de Diretor da Escola Superior da Advocacia-Geral da União sejam de provimento exclusivo dos Membros das carreiras da Advocacia-Geral da União.<sup>1</sup>

O Anteprojeto da nova Lei Orgânica da AGU também estabelece, de modo acertado, as garantias e prerrogativas para o exercício das atividades da Advocacia Pública, tão necessárias ante a possibilidade efetiva de contrariar interesses os mais diversos, dando condições para que o Advogado Público, em seu atuar, busque de modo efetivo a sustentação e o aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito e a defesa do interesse público primário.<sup>2</sup>

#### **4.2 A VISÃO DE SEUS DIRIGENTES (PGF e PGU Substituto)**

##### **Resumo da entrevista com o Procurador-Geral Federal Marcelo de Siqueira Freitas, em 09/07/2009**

A Procuradoria Geral Federal – PGF, como órgão vinculado da AGU, atua nas atividades de representação judicial, consultoria e assessoramento jurídico das autarquias e fundações públicas da Administração Indireta. A contribuição da PGF para a efetividade da rede de controle governamental verifica-se em seu modo de atuar, com foco no controle preventivo; em ações que objetivam dar maior efetividade ao controle externo; ações de caráter educativo, voltadas para os gestores públicos, e também a adoção de medidas pró-ativas com o propósito de elevar a efetividade das ações de controle.

Ao enfatizar o controle preventivo, a PGF, por exemplo, dedica-se às atividades de consultoria e de assessoria jurídica de contratos, convênios e outros atos administrativos praticados pelo gestor. Desse modo, a PGF atua no sentido de garantir que a prática da Administração respeite os princípios constitucionais da legalidade,

---

<sup>1</sup> Nota do Fórum Nacional de Advocacia Pública Federal. Disponível em:

[≤http://www.advocaciapublica.com.br/site/index.php?option=com\\_content&task=view&id=319&Itemid=1](http://www.advocaciapublica.com.br/site/index.php?option=com_content&task=view&id=319&Itemid=1). Acesso em: 09 ago. 2009

<sup>2</sup> O projeto de nova lei orgânica da AGU foi apresentado pelo Advogado-Geral da União Substituto, Procurador da Fazenda Nacional Evandro Costa Gama, no “Seminário Brasileiro sobre Advocacia Pública Federal, realizado em Brasília, nos dias 15, 16 e 17 de agosto de 2007.

impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Constituição Federal de 1988, art. 37, caput), como também respeito à finalidade de todo ato administrativo que é o interesse público. Dessa maneira, a PGF contribui para a efetividade do controle da gestão pública, tomando ações de controle preventivo, atuando no nascedouro do ato e evitando ou mitigando a prática de atos ilegais, abusivos, desproporcionais e lesivos ao patrimônio público.

O que a PGF busca, sem descuidar-se da defesa da União, é atuar com foco nas atividades de consultoria e assessoramento jurídico das entidades da Administração Indireta, fornecendo adequado suporte jurídico ao gestor público, dotando-o de suficientes condições de tomar decisões em conformidade com a legalidade e voltadas para o efetivo interesse público.

Registre-se o fato de que a PGF tem conseguido enfatizar o controle preventivo, por meio das atividades jurídicas de consultoria e assessoramento, em razão de um significativo passo que foi trazer a representação judicial para dentro do próprio Órgão (Procuradorias Regionais Federais, Procuradorias Federais e Procuradorias Seccionais Federais). Como a representação judicial envolve rigorosa observância de prazos e possibilidade de condenação da Administração Pública, por vezes consumia elevada parcela de tempo do procurador, prejudicando as atividades de consultoria e assessoramento ao gestor. Essa iniciativa da PGF liberou o procurador federal das autarquias e fundações para dedicar tempo a essas atividades de orientação jurídica do administrador.

Outra contribuição da PGF para o fortalecimento do controle governamental foi a adoção de medidas voltadas para a promoção da efetividade do controle externo. São exemplos a atuação da Coordenação-Geral de Cobrança de Créditos, no ajuizamento de ações executivas oriundas de multas aplicadas pelo Advogado-Geral da União, como decorrência do julgamento das contas dos gestores públicos, e as cobranças executivas de multas imputadas pelo Tribunal de Contas da União. Essas ações também têm um efeito educativo para os gestores públicos, deixando-os conscientes da responsabilização a que estão sujeitos como decorrência dos atos que praticam.

Por fim, a PGF tem adotado ações pró-ativas com vistas à ampliação da efetividade do controle governamental. Nesse sentido, a Advocacia Pública procura adotar medidas que objetivam tirar a PGF do tradicional pólo passivo das ações, na atividade contenciosa de defesa do Estado, para o pólo ativo, na busca da proteção

patrimônio público e do ressarcimento dos prejuízos sofridos pelo Erário e na responsabilização dos envolvidos. Contudo, essa atuação tem caráter secundário, uma vez que o foco do Órgão é o controle preventivo. Desse modo, a PGF entende que empresta relevante contribuição para o controle da legalidade da administração pública, com impacto direto sobre a eficiência e eficácia da rede de controle governamental.

### **Entrevista com o Procurador-Geral da União Substituto Jair José Perin, em 17/07/2009**

A Advocacia-Geral da União é órgão participante da rede de controle governamental e atua na defesa da legalidade e da legitimidade dos atos praticados pela Administração Pública. Também atua como agente que viabiliza políticas públicas, dentro do atual modelo do Estado brasileiro, exercendo os mecanismos jurídicos de que dispõe para a concretização desses atos e políticas. Desse modo, quando se fala em rede de controle, a AGU tem um atuar interno e outro externo.

Quanto ao controle interno, a AGU atua de modo concomitante à prática do ato. Assim, a AGU acompanha a prática administrativa, cuidando para que cada ato tenha uma análise preventiva no nascedouro. Porém, ainda existe o controle realizado pelas próprias unidades de controle do órgão que pratica o ato. Trata-se das unidades de Auditoria e Corregedoria que também desenvolvem atividades voltadas para o trabalho de controle interno, capitaneados pela Controladoria-Geral da União – CGU. Dessa maneira, de modo simplificado, o controle de atos administrativos do Poder Executivo Federal tem na Controladoria-Geral da União - CGU seu órgão central, o qual tem estreita ligação com a AGU, por meio das Consultorias Jurídicas. O controle preventivo realizado por essas consultorias é o foco da AGU e a judicialização (o questionamento perante o Poder Judiciário) desses atos e políticas demonstra que alguma coisa não foi bem feita, sob a ótica da constitucionalidade e legalidade preventivas, que são o objeto das consultorias e assessoramentos jurídicos. Assim, todo esse encadeamento necessita de adequada condução pela AGU.

Desse modo, a Procuradoria-Geral União – PGU, como órgão da AGU, atua nas atividades de representação judicial, consultoria e assessoramento jurídico dos órgãos da Administração Direta, contribuindo para o controle preventivo da rede de controle governamental, tanto no aspecto interno dessa rede quanto no externo. Como dito, em sua atuação focada no controle preventivo, e por meio de atuação destacada da

Consultoria-Geral da União, órgão da AGU, busca-se acompanhar a prática administrativa, desde a feitura do ato ou política pública até a execução, cuidando para que estes alcancem os fins pretendidos, sem que sejam objetos de eventuais impugnações, reduzindo a judicialização e contribuindo para a efetividade desses atos e políticas públicas.

Pode-se observar que os Poderes Legislativo e Judiciário têm suas próprias consultorias e assessoramentos jurídicos, sendo que, nesses casos, a AGU apenas atua quando a questão envolver a necessidade de atuação perante o Poder Judiciário. Assim, os Poderes da República cooperam mutuamente para que essa rede de controle preventivo de consultoria e assessoramento jurídico seja a melhor possível de modo a se evitar ou reduzir a judicialização.

Dessa maneira, no que se refere ao Controle Interno da Administração Pública, a AGU dedica-se às atividades de consultoria e de assessoria jurídica da Administração do Poder Executivo, atuando em sintonia com a Controladoria-Geral da União - CGU – que é o órgão do Poder Executivo Federal competente para o exercício do controle interno desse Poder. Nesse sentido, a atuação da AGU, no exercício de suas competências, ao apoiar-se nesse órgão de controle interno e procurar adotar as medidas de sua competência, a partir da apuração da CGU, revela a ligação que há entre esses dois órgãos atuantes da rede de controle, cooperando entre si para a efetividade dessa rede. Dessa maneira, dados extraídos de relatório estatístico, elaborado pela PGU, mostram o crescente número ações de improbidade administrativa propostas pela AGU, tendo por base os relatórios da Controladoria-geral da União. Os dados revelam que, em 2008, a AGU impetrou 291 dessas ações e até julho de 2009 já somam 155 ações de improbidade administrativa, tendo por base os relatórios do Órgão Central de controle interno do Poder Executivo Federal.

As Ações de Improbidade Administrativa são outro ponto que merece comentário. Tanto o Ministério Público como a AGU têm essa competência concorrente para o ajuizamento dessas ações, e a AGU, então, exerce essa competência. A maior parte dessas ações decorre dos trabalhos realizados pela Controladoria-Geral da União e pelo TCU e, num volume menor, as ações que decorrem de processos administrativos instaurados no âmbito dos próprios órgãos da Administração e que são encaminhados para a PGU. Destaque-se o fato de que a AGU também ajuíza essas ações por iniciativa própria, com a devida cautela, de forma a que estejam devidamente caracterizadas e

fundamentadas. Na verdade, a missão principal da AGU é defender a legalidade, a legitimidade e a constitucionalidade do ato, não podendo ser contraditória, respaldando, numa ponta, de modo preventivo, a prática do ato, por meio da consultoria e do assessoramento jurídicos e depois vir ela mesma a questionar judicialmente esse mesmo ato. Esse cuidado visa impedir que a AGU não atue de modo incoerente com sua missão precípua de defesa da legalidade, da legitimidade e da constitucionalidade dos atos. Assim, esse outro atuar, ajuizando Ações Cíveis Públicas e Ações de Improbidade Administrativa, é secundário, em relação à principal função de defesa do Estado, e busca ampliar a efetividade do controle governamental. Como dito, esse outro atuar deve pautar-se pela coerência e segurança, tão necessárias para que a AGU se confirme como órgão de elevada relevância para a consolidação do Estado Democrático de Direito.

Como forma de aperfeiçoar o funcionamento da rede de controle da Administração Pública, a PGU tem buscado adaptar sua estrutura organizacional para responder de modo adequado às necessidades de controle. Nesse sentido, o Ato Regimental nº 7, de 11 de outubro de 2007, criou diversos órgãos e, dentre eles, o Departamento de Patrimônio Público e Probidade Administrativa que cuida, de modo específico, da proposição dessas ações (tanto a civil pública, como a de improbidade), inclusive na busca de um melhor entrosamento com os órgãos da rede de controle (CGU e TCU). O objetivo da criação desse órgão é uma maior especialização, principalmente dos próprios Órgãos Superiores, como também ampliação da coordenação, supervisão e orientação do atuar jurídico. Acrescente-se a emissão de inúmeras Súmulas que disciplinam matérias relevantes e harmonizam relações entre órgãos, sempre na busca da pacificação social.

Ao analisar o fato histórico, observa-se que o Constituinte Originário, na oportunidade da feitura da Constituição Federal de 1988, desejou tirar do Ministério Público essa função precípua de defesa do Estado, deixando-o dedicado à defesa da Sociedade. Nesse momento, nascia a AGU, com a expressa competência de defesa dos interesses da República. Desse modo, a AGU ganhou, do MP, uma herança muito forte que levou para dentro da Instituição uma cultura jurídico-institucional no que se refere a essa preocupação com os interesses da sociedade e do Estado. Isso influenciou de modo positivo a formação do próprio modo de ser da AGU, com reflexos no seu atuar

jurídico e, contribuindo para a consolidação da AGU como Instituição imprescindível à existência do Estado Democrático de Direito.

## 5. CONCLUSÕES

Diante do exposto, verifica-se que a AGU é uma Instituição dedicada às atividades de representação judicial e extrajudicial da União e de consultoria e de assessoramento jurídicos do Poder Executivo. Como advocacia pública e inserida pela Constituição Federal de 1988 no capítulo dedicado à Função Essencial à Justiça, a AGU posiciona-se fora da estrutura dos três Poderes da República de modo a desempenhar, com independência orgânica, suas competências constitucionais.

No exercício de suas competências de controle preventivo (consultoria e assessoramento jurídicos) e postulatórias (representação judicial e extrajudicial da União), a AGU empenha-se pela efetividade e pelo fortalecimento da rede de controle governamental, consolidando-se como Instituição necessária à manutenção e ao efetivo funcionamento da rede de controle da gestão pública.

Em relação às competências que lhe são próprias, segundo o Procurador da União Jair José Perin, a AGU, como órgão participante da rede de controle governamental tem uma dupla atuação, tanto na defesa da legalidade e da legitimidade dos atos praticados pela Administração Pública, como também atua como meio que viabiliza políticas públicas, dentro do atual modelo do Estado brasileiro, exercendo os mecanismos jurídicos de que dispõe para a concretização desses atos e políticas. A Instituição também procura aperfeiçoar-se, adaptando sua estrutura organizacional para responder de modo adequado às demandas crescentes de controle. Como exemplo, a criação do Departamento de Patrimônio Público e Probidade Administrativa, para atuar de modo específico no combate à corrupção.

No entendimento do Procurador-Geral Federal Marcelo de Siqueira Freitas, a Procuradoria Geral Federal – PGF, órgão vinculado da AGU, por intermédio das atividades de representação judicial, consultoria e assessoramento jurídico das autarquias e fundações públicas da Administração Indireta também contribui para efetividade da rede de controle governamental, a partir do foco no controle preventivo, em ações que objetivam dar maior efetividade ao controle externo, ações educativas,

voltadas para os gestores públicos, e também a adoção de medidas pró-ativas com o propósito de elevar a efetividade das ações de controle.

Como medidas pró-ativas da Procuradoria-Geral Federal, com vistas à ampliação da efetividade do controle governamental, Marcelo de Siqueira Freitas cita a adoção de medidas que tiram a PGF do tradicional pólo passivo das ações, na atividade contenciosa de defesa do Estado, para o pólo ativo, na busca da proteção patrimônio público e do ressarcimento dos prejuízos sofridos pelo Erário e na responsabilização dos envolvidos, por meio das Ações Cíveis Públicas e nas Ações de Improbidade Administrativa. Contudo, segundo ele, essa atuação tem caráter secundário, uma vez que o foco do Órgão é o controle preventivo.

Ainda segundo o Procurador-Geral Federal, a PGF também contribui para o fortalecimento do controle governamental, mediante a adoção de medidas voltadas para a efetividade das ações de controle externo. São exemplos a atuação da Coordenação-Geral de Cobrança de Créditos, no ajuizamento de ações executivas oriundas de multas aplicadas pelo Advogado-Geral da União, como decorrência do julgamento das contas dos gestores públicos, e as cobranças executivas das multas imputadas pelo Tribunal de Contas da União. Essas ações também têm um efeito educativo para os gestores públicos, deixando-os conscientes da responsabilização a que estão sujeitos como decorrência dos atos que praticam.

Também no entender do Procurador-Geral da União Substituto Jair José Perin, as atividades de competência da Instituição contribuem para o controle preventivo da rede de controle governamental, tanto no aspecto interno quanto no aspecto externo dessa rede.

No que diz respeito ao controle interno, a atividade de controle preventivo da AGU consiste nas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos dos órgãos e entidades da Administração Pública. Desse modo, a atuação da AGU mostra sua relevância a partir de um atuar concomitante com a prática do ato, orientando o gestor público na prática administrativa, a fim de que esta obedeça aos normativos legais e constitucionais, evitando ou minimizando processos de judicialização e contribuindo para a efetividade de atos e políticas públicas.

Ainda em relação ao controle interno, a AGU procura atuar em sintonia com a Controladoria-Geral da União – CGU, Órgão Central de Controle do Poder Executivo

Federal, com o propósito de fortalecer a rede pública de controle. Desse modo, a Instituição procura adotar medidas jurídicas cabíveis para dar efetividade às atividades de controle da CGU. O resultado prático dessa cooperação revela-se no crescente número ações de improbidade administrativa propostas pela AGU, tendo por base os relatórios da Controladoria-geral da União. Em 2008, a AGU impetrou 291 ações de improbidade administrativa. Até julho de 2009 já somam 155 dessas ações.<sup>3</sup>

Em relação ao controle externo da Administração Pública, à semelhança do trabalho cooperativo entre AGU e CGU, de acordo com Jair José Perin, observa-se um estreitamento no relacionamento entre a AGU e o TCU, com vistas á adoção de medidas conjuntas capazes de dotar de efetividade as decisões da Corte de Contas. Dessa maneira, destaca-se a instalação, dentro do Tribunal, de um escritório da AGU com a missão de acompanhar os trâmites processuais do Tribunal e, de modo tempestivo, propor as ações judiciais cabíveis, na busca do ressarcimento de perdas ou prejuízos causados ao Erário, como também na responsabilização de quem lhes deu causa. Também como resultado dessa atuação conjunta, observa-se o crescimento do número de ações de improbidade administrativa impetradas pela AGU, tendo por base as decisões do TCU em Tomada de Contas Especial – TCE, revelando que a AGU tem participação relevante para a efetividade das atividades de controle da rede governamental.

Outra ação que demonstra haver uma maior aproximação entre AGU e TCU, e que merece destaque, foi a assinatura do protocolo de intenções, pelos representantes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário que atuam na fiscalização do uso de recursos públicos, com o propósito de fortalecer a Rede de Controle da Gestão Pública, na medida em que busca fomentar a atuação articulada dos integrantes dessa rede para o aumento da efetividade das ações do Estado no combate à corrupção.

Por fim, segundo Jair José Perin, considerando o cenário que se apresenta para a AGU, vislumbra-se um futuro promissor para a Instituição. A partir do desempenho competente e racional de suas atribuições, como vem ocorrendo até então, a AGU produzirá resultados de elevada significância para o Estado brasileiro. A AGU tem uma função constitucional de elevada responsabilidade, na busca do controle da legalidade e legitimidade da prática da Administração Pública, para a efetividade de rede interna e

---

<sup>3</sup> Dados extraídos de relatório elaborado pela PGU, em jul. 2009.

externa de controle governamental e na defesa da República. Sem dúvidas, os próximos anos serão muito importantes para a Instituição, para o Estado brasileiro, e para a sociedade brasileira.

Em resumo, a Advocacia-Geral da União não apenas integra a rede de controle governamental, como também tem participação ativa e relevante para a efetividade das ações de controle dos demais participantes. A Instituição não apenas age de modo próprio, como também buscar uma atuação conjunta e cooperativa com os demais integrantes da rede (em especial CGU e TCU), a fim de fortalecer as ações de controle da Administração Pública e a sustentação e o aperfeiçoamento da ordem jurídica, no modelo brasileiro de Estado Democrático de Direito.

No atuar que lhe é próprio, a AGU participa da rede pública de controle por meio do exercício do controle preventivo da legalidade e legitimidade dos atos praticados pela Administração Pública, no desempenho de competências postulatórias (de representação judicial e extrajudicial da União) e preventivas (de consultoria e assessoramento jurídicos de órgãos e entidades da Administração Pública Federal); aperfeiçoou sua estrutura organizacional, criando órgãos internos próprios e dedicados às necessidades crescentes de controle, como as chamadas “Câmaras de Conciliação” voltadas para a conciliação entre Órgãos e entidades da União, na tentativa de se evitar o que eventuais controvérsias se transfiram para a esfera judicial, e também órgão específico para atuar no combate à corrupção, o Departamento de Patrimônio Público e Probidade Administrativa; constituiu o Grupo Executivo de Acompanhamento das obras do PAC – GEPAC, com o objetivo de fazer o acompanhamento e a defesa judicial das obras do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, contribuindo para a consecução de objetivos de Políticas Públicas; afirma apoio jurídico essencial para a que a União e órgãos da administração pública federal celebrem Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, a fim de ajustarem condutas lesivas ao patrimônio público às exigências legais.

Quando atua em conjunto com os demais participantes da rede de controle, a AGU busca adotar as medidas judiciais cabíveis com vista a dar efetividade às ações de controle, tanto do Órgão Central de Controle Interno do Poder Executivo Federal (CGU), quanto ao órgão de controle externo (TCU).

Apesar de existir a apenas 15 anos, a AGU prestou e continuará prestando relevantes serviços ao país, na defesa do Estado, na formulação de políticas públicas e

no controle da legalidade e constitucionalidade dos atos praticados pela Administração Pública. Assim, para continuar nessa disposição, necessita cada vez mais de valorização de seus quadros de pessoal e de ampliação de suas competências, contribuindo de modo efetivo para a defesa de interesses primários e para o cumprimento da missão fundamental da Advocacia Pública “sustentar e aperfeiçoar o Estado Democrático de Direito”.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACKERMAN, Bruce. The new separation of powers. *Harvard Law Review*. Massachusetts: Cambridge, v. 113, n. 3, p. 634-729, jan. 2000.

ARZUAGA, Carlos I. Salvadores. *Los controles institucionales em La Contituición Argentina: 1853-1994*. Buenos Aires: La Ley, 1999.

AZAMBUJA, José Roberto. Instituição participa de Rede de Controle para fortalecer combate à corrupção. *Revista da AGU*. Brasília, mar. 2009. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br>>. Acesso em: 27 mar. 2009.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação das Constituição*. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Advocacia-Pública. *Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Município de São Paulo*. São Paulo, p. 11-30, dez. 1996.

FARIA, Dárcio Augusto Chaves. A ética profissional dos procuradores públicos. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, ano 89, v. 321, p. 21-39, jan./mar. 1993.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*: São Paulo; Saraiva, 1994.

FERREIRA, Sérgio de Andréa. Comentários à Constituição. In: CUNHA, Fernando Whitaker da (Coord.). *Comentários à Constituição*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1991. v.3.

FIGUEIREDO, Marcelo. *Teoria geral do Estado*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

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

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Advocacia de Estado revisada: essencialidade ao Estado Democrático de Direito*. *Debates em Direito Público*: Revista de Direito dos Advogados da União, São Paulo, ano 4, n. 4, out/2005.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *As funções essenciais à justiça e as procuraturas constitucionais*. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, n. 45, p.41-57, 1992.

PALU, Oswaldo Luiz. *Controle dos atos de governo pela jurisdição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

QUEIROZ, Antonio Augusto. AGU, desafios e perspectivas. *Revista da AGU*. Brasília, dez. 2008. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br>>. Acesso em: 18 ago. 2009.

SILVA, José Afonso da. Advocacia Pública e Estado Democrático de Direito. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 230, p. 281-289, out./dez. 2002.

Documento elaborado por Maria Jovita Wolney Valente - Histórico e Evolução da AGU – última atualizado em 22/5/2009.