

A ATUAÇÃO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO NA GARANTIA E PROMOÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Caio Henrique Jacome Da Silva¹

Edinaldo Benício de Sá Júnior²

RESUMO

Análise da Constituição Federal de 1988 e dos aspectos históricos da defesa jurídica e assessoramento do Poder Executivo até a criação da Advocacia-Geral da União pela Lei Complementar nº 73/1993, através de um estudo de caso, análise bibliográfica e histórica, a partir de um *paper*. A AGU atua como guia para que o administrador público se adeque e tenha o exato sentido da norma legal para poder atuar conforme a lei, além de ser o órgão competente para atuar na defesa dos interesses jurídicos de determinado ente ou órgão federal. A atuação da AGU é de extrema importância para a sociedade, pois age como garantidora dos direitos fundamentais dos servidores públicos e dos demais cidadãos.

Palavras-chave: Advocacia-Geral da União. Consultivo. Contencioso. Servidores Públicos Federais.

ABSTRACT

An analysis of the 1988 Federal Constitution and of the historical aspects of legal defense and Executive Power advisory until the creation of the Union's General Advocacy by the Complementary Law nº 73/1993, through a case study, bibliographical and historical analysis, from a *paper*. The UGA acts as a guide for the public administrator to adhere to and have the exact sense of the legal standard so he may act by the law, furthermore being the assigned public agency to act in the defense of the legal interests of certain entity or federal agency. The role of the UGA is of extreme importance for society, since it acts as the fundamental rights guarantor for the public servants and the other citizens.

Key words: Union's General Advocacy. Consultive. Litigation. Federal Public Servants.

¹ Aluno do curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte – UNI-RN e Estagiário da Advocacia-Geral da União. E-mail: caio.hjacome@gmail.com.

² Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Coordenador e professor da Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). Professor da graduação em Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). E-mail: beniciodesa@outlook.com.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo busca estudar sobre o maior escritório de advocacia do país, qual seja, a Advocacia-Geral da União (AGU), sendo este um órgão público federal, tratado pela Constituição Federal de 1988 como função essencial à justiça, tendo como competências o assessoramento e representação jurídica da administração pública federal, de suas autarquias e fundações públicas federais.

No presente estudo, foi utilizado o método dedutivo, pois a abordagem da pesquisa retrata a AGU, analisando sua estrutura legal, suas funções e competências, partindo dessas funções até se chegar aos casos práticos onde tais competências são utilizadas. Os métodos de procedimento utilizados foram o histórico, comparativo e funcionalista. O método histórico foi utilizado para descobrir e analisar as causas que motivaram o surgimento da AGU, bem como a estruturação desde sua criação. A comparação foi utilizada no momento em que se analisou a problemática da dualidade de funções no Ministério Público da União, conferindo como era a defesa da União antes e depois da criação da AGU. Por fim, o método funcionalista foi empregado para estudar a AGU como instituição integrante da sociedade. As técnicas de pesquisa adotadas para a coleta de dados foram a bibliografia, análise de documentos legais e jurisprudenciais e artigos científicos.

Inicialmente, é abordada a competência institucional da AGU, pois essa instituição tem como função a representação da União em procedimentos judiciais e extrajudiciais, desempenhando atividades de assessoramento jurídico e consultivo ao Poder Executivo Federal, as suas autarquias e fundações públicas federais.

Essa competência decorre da Constituição Federal de 1988, estabelecida no artigo 131, bem como da Lei Complementar nº 73/1993. Essa estrutura solucionou uma problemática frequente quando se falava na defesa judicial da União, qual seja, a duplicidade de atribuições ao Ministério Público da União (MPU). Com a aprovação de sua Lei Orgânica, a AGU ganhou contornos de escritório de advocacia pública, tendo como atribuições exclusivas a representação judicial e extrajudicial da União, consolidando que a defesa jurídica será feita por intermédio de advogados públicos.

No capítulo posterior, analisa-se a atividade consultiva, uma das principais atribuições da AGU. Essa função é importante, pois é através dela que a administração pública federal obtém o sentido da lei, de forma a atuar em conformidade com o princípio constitucional da legalidade.

No mesmo capítulo, é abordado o resultado da atividade consultiva e de assessoramento, qual seja, o parecer. Nesse sentido, o parecer pode ser vinculante a toda administração pública federal, quando aprovado e publicado pelo Presidente da República ou, quando apenas aprovado, sem ser publicado, o caráter vinculante é mantido, todavia, recai a vinculação apenas aos órgãos interessados no conteúdo do parecer, tendo eficácia temporal a partir do momento da ciência de sua aprovação.

Passando o capítulo, é abordada a atividade contenciosa da AGU. Sobre o contencioso, é a atuação no polo passivo ou ativo de demandas judiciais em que haja interesse da União, de suas autarquias e fundações públicas federais, ou seja, é a participação da União em processos perante o Poder Judiciário.

No último capítulo, é feito um estudo de caso sobre o parecer da AGU na limitação da jornada semanal dos servidores públicos federais nas hipóteses constitucionais de acumulação de cargos. O Parecer GQ-145 da AGU não cria requisito para a acumulação lícita de cargos, mas, na verdade, visa a regular a aferição da compatibilidade de forma a resguardar a higidez do servidor, bem como garantir a eficiência do serviço, nos termos da limitação já existente, de modo expresso, no texto constitucional.

Dessa forma, o referido parecer busca evitar o cansaço mental e físico decorrente de uma excessiva jornada de trabalho que põe em risco a saúde do próprio servidor público federal. Além disso, busca manter a produtividade e eficiência do serviço público federal, já que determina a jornada máxima do servidor em acúmulo de cargos.

2 ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO: HISTÓRICO, COMPETÊNCIAS INSTITUCIONAIS E ATUAÇÕES RELEVANTES

A Advocacia-Geral da União (AGU) é uma instituição responsável por representar a União nos procedimentos judiciais e extrajudiciais, seja de forma direta ou mediante órgão vinculado,³ desempenhando atividades de assessoramento jurídico e consultivo ao Poder Executivo Federal, as suas autarquias e fundações públicas federais,⁴ nos termos da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

³ CUNHA, Leonardo Carneiro. A fazenda pública em juízo. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. Págs. 7-8.

⁴ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Artigo 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.”

Antes da atual ordem constitucional de 1988, a defesa e consultoria jurídica do Poder Executivo Federal, de suas autarquias e fundações públicas federais era de competência do Ministério Público da União (MPU), cabendo a este órgão representar a União, judicial e extrajudicialmente, através da Advocacia Consultiva da União.⁵

O MPU, além da sua função típica de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais, difusos e individuais homogêneos,⁶ também acumulava a função atípica de defender a União nos processos nos quais o ente atuava como parte, fosse no polo ativo ou passivo da demanda, bem como realizava a consultoria do ente federal, de suas autarquias e fundações públicas.

Por vezes, essa dualidade de competências gerava conflito, em virtude de o mesmo órgão, na possibilidade de demandar contra a União, simultaneamente, teria ainda que defendê-la. Outro prejuízo referente a essa dualidade era o fato de a União não possuir advogados para defendê-la nos processos propostos junto ao Poder Judiciário de todo o país, acarretando, assim, uma facilidade ao requerente da demanda para a obtenção de êxito em relação ao reconhecimento de seu direito em face da União, uma vez não haver a merecida atenção à defesa em virtude do acúmulo de atribuições do MPU.⁷

Essa problemática resultava na condenação da União em elevadas quantias em dinheiro, haja vista a ausência de defensor qualificado para o desempenho exclusivo da advocacia em defesa do Estado, ocasionando, dessa forma, o chamado estelionato pela via judicial.⁸ Quem buscava a condenação da União tinha, à época, ciência da fragilidade e dificuldade de o ente federal diante da elaboração da defesa, levando alguns advogados a proporem ações contra a União com apresentação de cálculos exorbitantes que, com certa frequência, eram ignorados pelos representantes do MPU.⁹

É importante destacar não ter sido a deficiência causada propositalmente pelo membro do MPU, mas um resultado do acúmulo de competências atribuídas a um mesmo

⁵ VALENTE, Maria Jovita Wolney. História e evolução da Advocacia-Geral da União. Belo Horizonte: Fórum, 2009. Págs. 363-364.

⁶ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Artigo 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.”

⁷ CARVALHO, Juan Pablo Couto. Advocacia-Geral da União: breve retrato do maior escritório de advocacia do país. Belo Horizonte: Fórum, 2009. Pág. 425.

⁸ Expressão utilizada por Gilmar Ferreira Mendes, em voto no Supremo Tribunal Federal.

⁹ CARVALHO, Juan Pablo Couto. 15 anos da advocacia-geral da união: breve retrato do maior escritório de advocacia do país. Disponível em: <www.esmam.tjrj.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/viewFile/122/134> Acesso em 20 nov. 2017.

órgão, implicando na sobrecarga de trabalho e na impossibilidade do exercício da advocacia de Estado, por não ser o Procurador da República um advogado por excelência.¹⁰

Na atual Constituição Federal de 1988, a problemática dessa dualidade de atribuições no MPU foi solucionada a partir da criação da Advocacia-Geral da União, passando a ter competência exclusiva para exercer em sua plenitude a advocacia de Estado, desempenhando a função essencial à justiça, tendo em vista o disposto no Título IV, Seção II. Dessa forma, assim como o Ministério Público, a AGU situa-se fora dos três poderes da República, possibilitando a atuação independente dos poderes, embora seja reconhecida a existência a uma vinculação maior ao Poder Executivo.¹¹

A Lei Complementar nº 73/1993 – Lei Orgânica da AGU – criou a instituição responsável pela representação judicial e extrajudicial da União, consolidando que a defesa jurídica da União seria feita por intermédio deste órgão, e não mais pelo MPU, além de seus membros, desde aquele momento, serem os advogados públicos, o que, evidentemente, reforçou a defesa jurídica do ente federal, pois o advogado, bacharel em direito, inscrito nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), possui amplo conhecimento do ordenamento jurídico, sendo ele indispensável à administração da justiça.¹²

Além disso, o advogado público, membro da AGU, conforme a Constituição elencou, exerce funções essenciais à justiça, pois sua função precípua é defender o ente federal, judicial e extrajudicialmente, bem como realizar a consultoria e elaborar pareceres para o funcionamento, conforme a legalidade da administração pública federal, ou seja, é agente de controle interno dos atos administrativos,¹³ justamente por ser qualificado para a referida função.

No controle interno, dispõe o Estatuto dos Advogados que a atividade consultiva, seja no âmbito privado ou público, será feita, privativamente, por advogado.¹⁴ Logo, compete ao advogado público a função essencial de promover o caminho da legalidade à administração pública, pois esta somente poderá agir conforme a lei – princípio da legalidade – sendo a

¹⁰ Ao dizer “advogado por excelência”, entenda-se como a função principal, aquela em que a pessoa tem formação, exerce e vive a advocacia, defendendo e realizando a consultoria, fazendo peças processuais, sustentando teses em defesa do seu cliente, ou seja, as funções que um promotor de justiça ou um procurador da república não fazem por não ser esta sua função precípua. Não se pretendo, ao afirmar isso, fazer qualquer juízo de valor negativo sobre os membros do ministério pública, mas, apenas, que eles possuem a competência para atuarem como advogados de Estado.

¹¹ CARVALHO, Juan Pablo Couto. Advocacia-Geral da União: breve retrato do maior escritório de advocacia do país. Belo Horizonte: Fórum, 2009. Pág. 427.

¹² BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Artigo 133.

¹³ AGUIAR, Alexandre Magno Fernandes Moreira. Para que serve o advogado público? Belo Horizonte: Fórum, 2009. Pág. 56.

¹⁴ BRASIL. Lei nº 8.906 de 4 de julho de 1994. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Artigo 1º, II. Diário Oficial da União. Brasília, 05 jun. 1994. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8906.htm>. Acesso em 20 nov. 2017.

norma interpretada pelo advogado, no intuito de nortear os rumos, através de pareceres e assessoramento, dos quais necessita a administração pública para agir.

Atualmente, a AGU desempenha suas funções através de órgãos, sendo divididos em direção superior, composta pelo Advogado-Geral da União, pela Procuradoria-Geral da União e a da Fazenda Nacional, pela Consultoria-Geral da União, pelo Conselho Superior da Advocacia-Geral da União e pela Corregedoria-Geral da Advocacia da União.¹⁵

Divide-se, ainda, em órgãos de execução, cuja composição se dá pelas Procuradorias Regionais da União, da Fazenda Nacional, as Procuradorias da União, da Fazenda Nacional nos Estados e no Distrito Federal e as Procuradorias Seccionais destas; e, pela Consultoria da União, as Consultorias Jurídicas dos Ministérios, da Secretária-geral e das demais Secretarias da Presidência da República e do Estado-Maior das Forças Armadas.¹⁶

Existe, ainda, como órgão vinculado à AGU, a Procuradoria-Geral Federal, regida sob a Lei nº 10.480/2002, na qual assegura sua competência para exercer a representação judicial, extrajudicial, consultoria e assessoramento jurídicos de cento e cinquenta e nove autarquias e fundações públicas federais,¹⁷ sendo dotada de autonomia financeira e administrativa.¹⁸

Outro órgão vinculado à AGU é a Procuradoria-Geral do Banco Central, responsável pelo assessoramento jurídico, judicial e extrajudicial ao Banco Central do Brasil, autarquia responsável pelo controle do sistema financeiro nacional.¹⁹ O assessoramento pela AGU ao Banco Central tem como principal característica a promoção da legalidade nos atos internos praticados.

A AGU tem por chefe o Advogado-Geral da União, cujo cargo é de livre nomeação pelo Presidente da República, dentre os cidadãos maiores de trinta e cinco anos e com relevante conhecimento jurídico e conduta respeitável.²⁰ É atribuição do Advogado-Geral da União representar a União perante o Supremo Tribunal Federal, como também lhe é

¹⁵ BRASIL. Lei Complementar nº 73 de 10 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 11 fev. 1993. Artigo 2, I. Disponível em:

<www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp73.htm> Acesso em 03 nov. 2017.

¹⁶ BRASIL. Lei Complementar nº 73/ de 10 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 11 fev. 1993, Artigo 2, II. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp73.htm> Acesso em 03 nov. 2017.

¹⁷ BRASIL. Lei nº 10.480 de 2 de julho de 2002. Dispõe sobre o Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União, a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade de Apoio Técnico-Administrativo na AGU – GDAA, cria a Procuradoria-Geral Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 03 jun. 2002. Artigos 9º e 10. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10480compilado.htm> Acesso em 20 nov. 2017

¹⁸ A Procuradoria-Geral Federal. Disponível em: <www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/160682>. Acesso em 13 nov. 2017.

¹⁹ Procuradoria-Geral do Banco Central. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/unidade/pgbc>>. Acesso em 03 nov. 2017.

²⁰ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Artigo 131, parágrafo 1º.

permitido atuar em qualquer tribunal ou juízo.²¹ Além do Advogado-Geral da União, integram a AGU os Advogados da União, representando diretamente a União, através da Procuradoria-Geral da União,²² pelos Procuradores da Fazenda Nacional e pelos Procuradores Federais, estes representando as autarquias e fundações públicas da União, por meio da Procuradorias Federais nos Estados-membros.²³

É importante afirmar que as empresas públicas e as sociedades de economia mista, criadas no âmbito na União, não são representadas pela AGU, em virtude de seu regime jurídico ser de direito privado, atuando na condição de representantes os advogados contratados através de concurso público, integrando o quadro próprio da empresa estatal, enquanto a AGU representa as entidades de direito público do Poder Executivo Federal.

Na atualidade, a AGU é considerada o maior escritório de advocacia do país, contando com, aproximadamente, oito mil advogados,²⁴ entre Advogados da União, Procuradores da Fazenda Nacional e Procuradores Federais, todos especializados nas diversas áreas do direito, reforçando, conforme já dito, a defesa e a consultoria da administração pública federal.

Nos últimos anos, a atuação da AGU gerou elevada economia aos cofres públicos. Em um único processo, por exemplo, economizou-se o valor de cem milhões de reais, pois a defesa da União atuou para evitar a realização de um reajuste indevido nos proventos dos servidores públicos federais.²⁵ Outra relevante atuação em prol do interesse público foi a defesa realizada pela Procuradoria da Fazenda Nacional quando evitou a perda de quatrocentos bilhões de reais e recuperou cerca de quatorze bilhões de reais aos cofres públicos, isso somente no ano de 2016.²⁶

Nas diversas atuações da AGU, é de grande relevância a defesa do meio ambiente, uma vez que defende judicialmente o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA). Em apenas uma representação, foi possível assegurar o fiel cumprimento da lei, considerando a competência do IBAMA em fiscalizar o comércio de

²¹ CUNHA, Leonardo Carneiro. A fazenda pública em juízo. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. Pág. 8.

²² BRASIL. Lei Complementar nº 73 de 10 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 11 fev. 1993. Artigo 9. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp73.htm> Acesso em 03 nov. 2017.

²³ BRASIL. Lei Complementar nº 73 de 10 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 11 fev. 1993. Artigo 17. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp73.htm> Acesso em 03 nov. 2017.

²⁴ CARVALHO, Juan Pablo Couto. Advocacia-Geral da União: breve retrato do maior escritório de advocacia do país. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

²⁵ Atuação da AGU no Supremo evitou impactos bilionários para os cofres públicos. Disponível em: <www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/538392>. Acesso em 24 abr. 2017.

²⁶ Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional recuperou quase R\$ 15 bilhões em 2016. Disponível em: <www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/537593>. Acesso em 24 abr. 2017.

animais. No referido caso, foi possível manter a apreensão de peixes ornamentais que estavam sendo comercializados sem autorização do órgão.²⁷

Observa-se, assim, que a AGU é um órgão de atuação independente, que defende os interesses primários e secundários da administração pública federal, zela pelo Estado Democrático de Direito, age conforme a ordem jurídica e orienta toda a administração pública a fim de fazê-la se alinhar à legalidade, proporcionando que os atos sejam realizados com eficiência, moralidade e probidade exigidos pela Constituição Federal, pois a União representa o interesse do povo, devendo, por isso, agir conforme os princípios insculpidos no texto constitucional, e, para que isso efetivamente ocorra, a AGU é o órgão defensor desta atuação da União.

3 DA ATIVIDADE CONSULTIVA DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

O constituinte fixou algumas faces de atuação da Advocacia-Geral da União (AGU), como se lê no artigo 131 da Constituição Federal de 1988, sendo analisado, no presente tópico, apenas um desses aspectos constitucionais, qual seja, a atividade de consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo Federal, as suas autarquias e fundações públicas federais.

A atividade consultiva é uma das funções mais relevantes da AGU, pois, como se verá adiante, atua como guia para que o administrador se adeque e tenha o exato sentido da norma legal para poder atuar conforme a lei. Assim, busca-se uma situação ideal do direito, traduzida no cumprimento espontâneo da lei,²⁸ através de pareceres garantidores da exegese ao texto da norma.

A competência consultiva da AGU, no assessoramento e consultoria do Poder Executivo Federal, é determinada pela Constituição Federal e regulamentada nos termos da Lei Complementar nº 73/1993, no seu artigo 1º, parágrafo único, ficando estabelecido que, além da representação judicial e extrajudicial, cabe à AGU auxiliar o referido poder na realização de seus atos administrativos.

²⁷ “A Advocacia-Geral da União (AGU) assegurou a apreensão de 4.769 peixes ornamentais colocados para comercialização pela empresa Projeto Arapaima Importação e Exportação de Aquicultura Ltda. sem autorização do órgão competente, no estado do Pará.” Disponível em: <www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/537212> Acesso em 24 abr. 2017.

²⁸ SOUZA, Luciane Moessa. Consultoria Jurídica no exercício da advocacia pública: a prevenção como melhor instrumento para a concretização dos objetivos do Estado brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2009. Págs. 166 a 169.

O diploma legal citado fixou como órgão central do consultivo a Consultoria-Geral da União, cabendo a esta a assessoria jurídica ao Presidente da República, elaborando pareceres, informações e outras atividades de consultoria ao Chefe do Poder Executivo da União.²⁹ Compete à Consultoria-Geral da União interpretar a Constituição, as leis, os tratados internacionais e outros atos normativos a serem seguidos pelos órgãos e entidades da administração pública federal, além de auxiliar no controle interno da legalidade dos atos administrativos.³⁰

O órgão central tem elevada importância na administração pública federal, tendo em vista caber a ele, acompanhado do Advogado-Geral da União, assessorar diretamente o Presidente da República. Assim, diante do poder regulamentar do qual dispõe o Chefe do Executivo Federal,³¹ tem o consultivo da AGU atuação ativa na concretização desse poder regulamentar, pois o auxílio jurídico prestado ao Chefe do Executivo é de suma importância na concretização do disposto na Constituição, artigo 84, inciso IV.³²

Em suma, o órgão central do consultivo da AGU atua como especialista jurídico, sendo composto de corpo técnico, auxiliando o Chefe do Executivo a atuar de forma fiel à execução do ordenamento jurídico. Logo, a AGU fomenta o poder regulamentar do Presidente da República na sua competência de ser leal ao cumprimento das leis.

Determinou a lei a existência de órgãos consultivos setoriais, cuja atuação se dá como consultoria dos Ministérios e de outros órgãos jurídicos específicos. Como reconhece Ronaldo Jorge Araújo Vieira Júnior, esses órgãos setoriais possuem caráter híbrido, pois, simultaneamente, são integrantes da AGU e subordinados, administrativamente, ao seu respectivo Ministério de Estado. O artigo 11 da Lei Orgânica da AGU fixou a competência dos órgãos setoriais, determinando que eles devem assessorar os Ministérios a que estão subordinados, atuarem no controle de legalidade dos atos administrativos e fazerem exame dos editais licitatórios. Destaca-se, ainda, a competência de fazer, quando não houver

²⁹ BRASIL. Lei complementar nº 73 de 10 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Artigo 10. Diário Oficial da União. Brasília, 11 fev. 1993. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp73.htm>. Acesso em 03 nov. 2017.

³⁰ BRASIL. Ato regimental nº 5 de 27 de novembro de 2007. Editar o presente Ato Regimental, dispondo sobre a competência, a estrutura e o funcionamento da Consultoria-Geral da União e as atribuições de seu titular e demais dirigentes. Disponível em < http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/82296>. Acesso em 20 nov. 2017.

³¹ Para Hely Lopes Meirelles, poder regulamentar “é a faculdade que dispõem os Chefes de Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos) de explicar a lei para a sua correta execução, ou de expedir decretos autônomos sobre matéria de sua competência ainda não disciplinados por lei. É um poder inerente e privativo do Chefe do Executivo (CF, art. 84, IV), e, por isso mesmo, indelegável a qualquer subordinado”.

³² BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Artigo 84: “Compete privativamente ao Presidente da República: (...) IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução.”

orientação da AGU, a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e de outros instrumentos normativos.

Além disso, é importante destacar, sob uma perspectiva prática da atuação da AGU, que seus advogados públicos realizam atividades consultivas, tendo em vista possuírem aptidão técnica e, na prática, quando observam possíveis atos ilegais praticados pelos entes da administração pública, determinam, dentro de suas competências, a retomada por parte do ente ao caminho da legalidade, a fim de evitar a anulação do ato praticado em virtude de ilegalidade.

Nesse tocante, os órgãos setoriais detêm poder normativo, no sentido de cada Ministério e/ou órgão setorial ter a faculdade de expedir normas para dar fiel cumprimento à lei, havendo o acompanhamento de um membro do consultivo da AGU. Difere, portanto, do poder regulamentar do Chefe do Executivo, pois o poder normativo é dado a cada órgão para que este se regule internamente, ficando vinculado apenas o próprio órgão emissor.

A atuação consultiva se consolida com os pareceres emitidos pela AGU. Para Hely Lopes Meirelles, parecer normativo é aquele que, quando aprovado, torna-se vinculante perante os órgãos hierarquicamente subordinados ao ente que o aprovou.³³ Assim, o parecer adquire caráter obrigatório, tornando-se um dever do agente público segui-lo e respeitá-lo, pois o parecer normativo é emitido para promover o exato cumprimento da norma legal.

O Presidente da República, no exercício do seu poder regulamentar, pode submeter ao Advogado-Geral da União para análise a legalidade do ato a ser realizado, podendo ser emitido parecer, que, uma vez elaborado, será submetido à aprovação do Presidente da República.³⁴ Quando o parecer for aprovado e publicado, adquirirá caráter vinculante junto à administração pública federal, que estará obrigada a dar fiel cumprimento ao parecer,³⁵ conforme a lei e os ensinamentos da doutrina.

Pode ocorrer, todavia, apenas a aprovação do parecer, sem a ocorrência de publicação. Nesse caso, o caráter vinculante será mantido, porém, recairá apenas sobre os órgãos interessados no conteúdo do parecer, cuja eficácia temporal dar-se-á a partir do

³³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. Ed. Malheiros, 2014.

³⁴ BRASIL. Lei complementar nº 73 de 10 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Artigo 40: “Os pareceres do Advogado-Geral da União são por estes submetidos à aprovação do Presidente da República”.

³⁵ BRASIL. Lei complementar nº 73 de 10 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Artigo 40, parágrafo 1º: “O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento.”

momento da ciência da aprovação do referido instrumento.³⁶ Assim, desde o momento da aprovação pelo Presidente da República, independentemente de publicação, o parecer tornar-se-á vinculante em relação à administração pública federal, tendo em vista caber ao consultivo da AGU a fixação da interpretação da Constituição, das leis e demais atos normativos, dando a eles a dimensão exata da norma para, assim, os entes e órgãos federais promoverem o fiel cumprimento da lei.

Após o entendimento acerca da competência para elaborar e do objeto a ser elaborado na atuação consultiva, cabe agora esclarecer quanto ao conceito do consultivo da AGU. A conceituação adentra em dois pontos principais que, quando seguidos, dão ampla credibilidade e força jurídica à atuação do consultivo da AGU: a atuação independente e a garantia de efetivação das políticas públicas.

No primeiro ponto, a atividade consultiva deve ser realizada de forma harmônica e independente, sem interferência política, buscando a obediência e o sentido a ser dado à norma, seja ela constitucional ou infraconstitucional, de âmbito nacional ou tratado internacional.³⁷ Assim, busca-se dar o exato sentido da norma, sem interferência política, para que a administração pública federal tenha ciência daquilo a ser feito diante do caso concreto.

Ainda nesse tocante, Souto, citado por Ronny Charles, afirma que, para a concretização dessas funções, é necessário um corpo técnico, ou seja, uma advocacia de Estado e não de Governo. Assim, quando composta de um corpo técnico permanente, torna-se possível a realização da consultoria de forma harmônica e independente, resultando, dessa forma, em um efetivo instrumento de controle da legalidade dos atos de Estado.³⁸

O segundo ponto reside na efetivação e no aperfeiçoamento de políticas públicas, sendo traduzida na forma de ações em favor do fiel cumprimento da lei. Desse modo, quando o consultivo delimita o sentido do texto legal, age no intuito de evitar lesão ao administrador ou um dano ao particular.³⁹

³⁶ BRASIL. Lei complementar n° 73 de 10 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Artigo 40, parágrafo 2º: “O parecer aprovado, mas não publicado, obriga apenas as repartições interessadas, a partir do momento em que dele tenham ciência.”

³⁷ TORRES, Ronny Charles Lopes. A responsabilidade do Advogado de Estado em sua função consultiva. Belo Horizonte. Fórum. 2009. Pág. 150.

³⁸ Souto assim afirma: “Não é desejável que tal papel seja desempenhado por cargos de provimento fiduciário ou por terceiros, dos quais não se exige nem o concurso nem o conhecimento do histórico de problemas e de questões típicas de cada órgão ou entidade. É indispensável a profissionalização dessas carreiras, que são típicas de Estado e não de governo, com cargos por aprovados em concurso público”. TORRES. Ronny Charles Lopes. A responsabilidade do Advogado de Estado em sua função consultiva. Belo Horizonte: Fórum. 2009. Pág. 150 e 151.

³⁹ A lesão referida significa o dano, material ou moral, que pode a administração pública sofrer em decorrência de uma ação precipitada e/ou ilegal, bem como na possibilidade de um particular ser prejudicado pelo ato ilegal da administração pública.

Percebe-se, dos pontos anteriormente citados, a existência de um ponto de intersecção entre os conceitos e a íntima relação entre a atividade consultiva e o princípio da legalidade. Este princípio, expresso na Constituição, conforme os ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, constitui uma garantia de respeito aos direitos fundamentais, tendo em vista a definição dos limites à atuação estatal por parte da lei.

Nesse sentido, cabe ao advogado público federal, independentemente de interesses políticos, tomar uma face ativa na orientação jurídica, esclarecendo ao administrador público qual o caminho permitido pelo ordenamento jurídico para garantir uma decisão adequada em relação ao caso concreto,⁴⁰ de forma que a ação não implique em afronta aos direitos básicos dos indivíduos.

Além de ser o delimitador dos caminhos do administrador público, cabe à atividade consultiva da AGU o controle dos atos administrativos no tocante a sua razoabilidade, proporcionalidade e moralidade,⁴¹ pois se busca da administração pública uma conduta coerente com a adequação ao ordenamento jurídico e aos interesses sociais.

Em síntese, o consultivo da AGU é um delimitador da legalidade na administração pública federal, sendo um fomentador dos poderes regulamentador e normativo, já que atua no auxílio jurídico aos entes e órgãos da administração, buscando fazer a exegese da norma, orientando acerca do rumo a ser seguido pelo administrador público. Isso decorre do corpo técnico, em virtude de realizar a função consultiva de forma independente de interesses escusos, dando credibilidade e segurança jurídica aos atos do administrador público federal.

Nesse sentido, à segurança jurídica dos atos administrativos decorre não de expressa previsão constitucional, mas de interpretação dos princípios expressos no texto constitucional, quais sejam, o princípio da legalidade e do correspondente direito de a não ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.⁴²

Portanto, ao atuar e buscar que o administrador público federal se adeque a lei, a AGU busca resguardar à legalidade e à segurança jurídica dos atos administrativos, pois busca, na sua atuação, a máxima eficiência e garantia ao que está previsto nas normas constitucionais e infraconstitucionais.

⁴⁰ TORRES, Ronny Charles Lopes. A responsabilidade do Advogado de Estado em sua função consultiva. Belo Horizonte: Fórum. 2009. Pág. 151.

⁴¹ Nas palavras de Ronny Charles: “Se a função de consultoria permite desvencilhar das amarras causadoras por dispositivos teratológicos, por outro lado, também autoriza um maior controle do ato administrativo irrazoável, desproporcional ou imoral”.

⁴² SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro. Disponível em <http://www.tex.pro.br/images/stories/PDF_artigos/aeeficacia_ingowolfgang_sarlett.pdf> Acesso em 19 nov. 2017.

4 DA ATIVIDADE CONTENCIOSA DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO NA DEFESA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Entende-se por contencioso um órgão público encarregado de questões judiciais pendentes de solução, ou seja, é o órgão competente para atuar na defesa dos interesses jurídicos de determinado ente ou órgão federal. Pode-se também entender como contencioso aquele objeto passível de contestação ou de disputa litigiosa.

Não distante desse significado, está a atuação contenciosa da Advocacia-Geral da União (AGU). Conforme o artigo 1º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, cabe à AGU representar a União judicial e extrajudicialmente. Dessa forma, ela é a instituição responsável pela atuação no polo passivo ou ativo de demandas judiciais nas quais haja o interesse da União e de suas autarquias e fundações públicas federais.

Na atuação contenciosa da AGU, tem grande destaque a possibilidade de o advogado público federal celebrar acordos, desistir, transigir e firmar compromisso nas ações de interesse da União.⁴³ É possível, segundo a legislação vigente, ao advogado público membro da AGU a possibilidade de realização de acordos ou transações para prevenir ou terminar litígios, inclusive os judiciais.⁴⁴

A realização desses acordos pode ser feita tanto na via judicial como em processos administrativos. Além disso, destaca-se a possibilidade de conciliação prévia. A conciliação pré-processual ocorre anteriormente ao ajuizamento da ação, evitando assim o surgimento de demandas litigiosas, possibilitando a resolução rápida da lide sem interferência do Poder Judiciário, agindo este apenas na homologação da conciliação.⁴⁵

Na atualidade, principalmente após o novo código de processo civil (CPC) de 2015, passou a resolução consensual de conflitos a ter uma relevância maior, tendo em vista possibilitar às partes o protagonismo para a construção da decisão judicial. Assim, passou a

⁴³ BRASIL. Lei complementar nº 73 de 10 de fevereiro de 1993. Artigo 4, VI.

⁴⁴ BRASIL. Lei nº 9.469 de 10 de julho de 1997. Regulamenta o disposto no inciso VI do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993; dispõe sobre a intervenção da União nas causas em que figurarem, como autores ou réus, antes da administração indireta; regula os pagamentos devidos pela Fazenda Pública em virtude de sentença judiciária; revoga a Lei nº 8.197, de 27 de junho de 1991, e a Lei nº 9.081, de 19 de julho de 1995, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 11 jul. 1997. Artigo 1º. “O Advogado-Geral da União, diretamente ou mediante delegação, e os dirigentes máximos das empresas públicas federais, em conjunto com o dirigente estatutário da área afeta ao assunto, poderão autorizar a realização de acordos ou transações para prevenir ou terminar litígios, inclusive os judiciais.” Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9469compilado.htm>. Acesso em 20 nov. 2017.

⁴⁵ CARUS, Jefferson Carús. Transigibilidade do interesse público: prevenção e abreviação de demandas da Fazenda Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2009. Pág. 246.

auto composição a ser entendida como um reforço da participação popular no exercício do poder.⁴⁶

Da leitura do novo CPC, depreende-se a imposição do legislador aos juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público para o dever de estimular a resolução consensual de conflitos, através da conciliação, mediação e de outros métodos de solução de litígios. A relevância é tão evidente que, no preâmbulo da Constituição está exposto o dever de buscar a solução pacífica das controvérsias, em prol da harmonia exigida pela convivência social.⁴⁷

Assim, está determinada a auto composição como forma de solução de conflitos, devendo ser estimulada para o fim de haver a aceleração da resolução da lide, mesmo antes de se recorrer ao Poder Judiciário. Diante disso, resta evidenciada a possibilidade dada ao membro da AGU para a realização de acordos, mediações e conciliações a fim de alcançar uma solução adequada e rápida do litígio enfrentado pela Fazenda Pública.

Diante da possibilidade de advogado público federal realizar acordos, resta saber qual matéria pode ser transacionada.⁴⁸ Nesse sentido, cumpre, inicialmente, distinguir quais são os interesses do Estado. A doutrina tradicional costuma dividir o interesse público em primário e interesse público secundário.

O interesse público primário trata do real interesse da coletividade, abordando os interesses do bem geral. Por sua vez, o interesse público secundário trata dos interesses particulares do Estado, que não necessariamente coincidem com o interesse primário do Estado.⁴⁹ Trata o secundário, em regra, dos interesses patrimoniais do Estado.⁵⁰

Após essa análise quanto aos interesses públicos, resta saber qual deles é possível de ser transacionado pelo Advogado Público da AGU. O interesse primário, por tratar do real interesse da coletividade, não pode ser alvo de transação, pois nele está intrínseca a superioridade do interesse público sobre o interesse particular.

Nos dizeres de Hely Lopes Meirelles, a supremacia do interesse público coloca-o em superioridade em relação ao particular, de forma a atender aos fins do interesse geral,

⁴⁶ DIDIER JR, Freddie. Curso de processo civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 17. Ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2015.

⁴⁷ GUEDES, Jefferson Carús. Transigibilidade de interesses públicos: prevenção e abreviação de demandas da fazenda pública. Belo Horizonte: Fórum, 2009

⁴⁸ Transação é o acordo entre as partes no qual são feitas concessões mútuas, extinguindo o processo com julgamento do mérito.

⁴⁹ GUEDES, Jefferson Carús. Transigibilidade de interesses públicos: prevenção e abreviação de demandas da fazenda pública. Belo Horizonte: Fórum, 2009. Pág. 250.

⁵⁰ Quando se diz “interesse patrimonial do Estado” quer dizer os bens do Estado, como, por exemplo, seus automóveis, prédios, obras, carteiras de uma sala de aula de escola pública, etc.

sendo vedada a renúncia total ou parcial, salvo quando a lei o autorizar.⁵¹ Dessa forma, está o advogado público vinculado à lei, podendo somente ela autorizar a disposição do interesse público quanto à possibilidade de acordo.

Questão interessante é saber se o interesse público patrimonial (secundário) pode ser transacionado pelos advogados públicos membros da AGU. Pela exegese da norma, a Lei nº 9.469/1997, em seu artigo 1º, parágrafo 4º, possibilita acordo ou transação, desde que haja expressa autorização do Advogado-Geral da União, sob pena de nulidade em caso de falta de autorização.

Além da autorização, a norma requer o respeito ao valor máximo previsto em regulamento,⁵² cuja disposição se encontra no Decreto nº 2.346/1997, o qual determina a possibilidade da realização de acordo ou transação no valor máximo de cinquenta mil reais.⁵³ O valor determinado refere-se tanto a acordos extrajudiciais (administrativos) como aos realizados na esfera judicial.⁵⁴ Diante do exposto, é possível concluir que, quanto ao interesse patrimonial público, os membros da AGU podem realizar acordos dentro de uma margem pecuniária limitada por lei, no intuito de resolver litígios envolvendo órgãos da administração pública federal.

Passada a abordagem dos acordos e transações, cabe, neste momento, analisar a atuação da AGU nas demandas judiciais sem a realização de acordos ou transações. Conforme já mencionado nesta obra, cabe à Advocacia-Geral da União representar a administração

⁵¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Ed. Malheiros. 2014. Pág. 110.

⁵² BRASIL. Lei nº 9.469 de 10 de julho de 1997. “Art. 1º: O Advogado-Geral da União, diretamente ou mediante delegação, e os dirigentes máximos das empresas públicas federais, em conjunto com o dirigente estatutário da área afeta ao assunto, poderão autorizar a realização de acordos ou transações para prevenir ou terminar litígios, inclusive os judiciais. (...)”

§ 4º Quando o litígio envolver valores superiores aos fixados em regulamento, o acordo ou a transação, sob pena de nulidade, dependerá de prévia e expressa autorização do Advogado-Geral da União e do Ministro de Estado a cuja área de competência estiver afeto o assunto, ou ainda do Presidente da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, de Tribunal ou Conselho, ou do Procurador-Geral da República, no caso de interesse dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário ou do Ministério Público da União, excluídas as empresas públicas federais não dependentes, que necessitarão apenas de prévia e expressa autorização dos dirigentes de que trata o caput.”

⁵³ BRASIL. Decreto nº 2.346 de 10 de outubro de 1997. Consolida normas de procedimentos a serem observadas pela Administração Pública Federal em razão de decisões judiciais, regulamenta os dispositivos legais que menciona, e dá outras providências. Artigo 7º: “O Advogado-Geral da União e os dirigentes máximos das autarquias, das fundações e das empresas públicas federais poderão autorizar a realização de acordos ou transações, em juízo, para terminar o litígio, nas causas de valor até R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), a não-propositura de ações e a não-interposição de recursos, assim como requerimento de extinção das ações em curso ou de desistência dos respectivos recursos judiciais, para a cobrança de créditos, atualizados, de valor igual ou inferior a R\$ 1.000,00 (mil reais), em que interessadas essas entidades na qualidade de autoras, rés, assistentes ou oponentes, nas condições aqui estabelecidas.” Diário Oficial da União. Brasília, 13 out. 1997. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2346.htm>. Acesso em 20 nov. 2017.

⁵⁴ BRASIL. Decreto nº 2.346 de 10 de outubro de 1997. Artigo 8º: “O Advogado-Geral da União e os dirigentes máximos das autarquias, fundações ou empresas públicas federais poderão autorizar a realização de acordos, homologáveis pelo Juízo, nos autos dos processos ajuizados por essas entidades, para o recebimento de débitos de valores não superiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), em parcelas mensais e sucessivas até o máximo de trinta, observado o disposto no § 2º do artigo anterior.”

pública federal nas demandas nas quais for parte, seja no polo passivo ou ativo da lide judicial.

Assim, considerando a atribuição do Advogado-Geral da União em representar o ente federal perante o Supremo Tribunal Federal, é importante dizer que a ele também cabe defender a norma legal quando atacada em ação de inconstitucionalidade.⁵⁵ Nesse sentido, cabe ao Procurador-Geral da União, dentre outras atribuições, representar o ente federal perante o Superior Tribunal de Justiça, tendo em vista ser a Procuradoria-Geral da União subordinada ao Advogado-Geral da União.⁵⁶

Hierarquicamente abaixo da AGU estão as Procuradorias Regionais da União, representando a União perante Tribunais Regionais Federais. No juízo de primeiro grau do Poder Judiciário, representam a União os Procuradores-Chefes das Procuradorias nos Estados e os Procuradores de seccionais e escritórios de representação.

Observa-se pela estrutura da AGU que, em todos os graus de jurisdição do Poder Judiciário, existe um órgão de representação, de forma a manter a União sempre assistida por um advogado público na defesa de seus interesses. Conforme visto, tem-se, ainda, que, além dos interesses da União, a AGU também pode defender uma lei nos casos de Ação de Inconstitucionalidade.⁵⁷

É possível notar que, independentemente do órgão, existe um único interesse na atuação da AGU, defender os interesses públicos, seja primário ou secundário, pois, assim, redefine-se o interesse público sob um prisma democrático. Dessa forma, cabe à AGU propor alternativa à imaginação institucional e, assim, transformar a sociedade brasileira.⁵⁸

A atuação da AGU tem a possibilidade de evitar danos ao patrimônio público, mesmo diante de uma causa geradora ocorrida há bastante tempo. A título de exemplo, tem-se a negativa do Superior Tribunal de Justiça quanto ao provimento do recurso especial da Nordeste Linhas Aéreas quando impugnava acórdão do Tribunal Regional Federal, diante da negativa do provimento ao pedido formulado pela companhia no tange à indenização por causa de suposta defasagem tarifária decorrente do Plano Cruzado, cuja vigência se deu na década de 1990, requerendo, dessa forma, a empresa a quantia pecuniária de cinquenta milhões de reais.

⁵⁵ BRASIL. Lei Complementar nº 73 de 10 de fevereiro de 1993. Artigo 4º, incisos III e IV.

⁵⁶ BRASIL. Lei Complementar nº 73 de 10 de fevereiro de 1993. Artigo 9º e parágrafos.

⁵⁷ Apesar de ser obrigatório que o Advogado-Geral da União (AGU) defenda o texto impugnado em ação de inconstitucionalidade, existe na doutrina pensamento oposto, no sentido de que, caso a inconstitucionalidade seja tão latente, é possível que o AGU não defenda o texto ou até mesmo concorde com sua inconstitucionalidade.

⁵⁸ CARPES, Marcus Ronald. Advocacia da União e Estado de Justiça. Fórum: Belo Horizonte. 2009. Pág. 222.

Diante dessa ocorrência, defendeu a AGU a tese da Portaria nº 462 do antigo Ministério da Aeronáutica, de 23 de junho de 1976, na qual restou estabelecido que a exploração do transporte pela Nordeste Linhas Aéreas não se tratava de uma concessão. Em verdade, houve a ocorrência do cumprimento da legislação da época. Assim, a tese da AGU confirmou o regime diferenciado das empresas aéreas regionais em relação às empresas nacionais, inclusive do ponto de vista tarifário, afastando a suposta natureza da concessão de serviço público do seu vínculo com a União, além de arruinar a pretensão indenizatória.⁵⁹

Ademais, além do aspecto econômico, a atuação da AGU garante a continuidade do serviço público, de forma a se cumprir a lei e a garantia da prestação pública do serviço. Nesse sentido, defendeu a AGU a tese relativa à competência para lavratura de autos de infração de trânsito pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Trânsito (DNIT).

Essa tese está baseada na Lei nº 10.233/2001, cujo texto determina ao DNIT o exercício das competências expressas no artigo 21 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), ou seja, cabe ao DNIT executar a fiscalização de trânsito, autuar, aplicar as penalidades de advertência, por escrito, e ainda as multas e medidas administrativas cabíveis, notificando os infratores e arrecadando as multas por ele aplicadas.

Além dos interesses próprios da administração pública federal, a AGU resguarda, com suas teses, direitos dos cidadãos brasileiros. Em relevante decisão do Poder Judiciário, restou decidida a impossibilidade de o Sistema Único de Saúde (SUS) ser compelido judicialmente a fornecer medicamento cuja eficácia clínica não esteja comprovada.

Esse entendimento segue o julgado do Supremo Tribunal Federal (STF) cuja determinação foi no sentido da proibição da venda da substância fosfoetanolamina sintética por não existir comprovação científica de sua eficácia e segurança. No julgamento do STF, destacou-se a inexistência de estudos científicos, além da forma de produção atual que, como não está submetida aos controles de vigilância sanitária, coloca em risco a vida dos interessados.⁶⁰

A atuação da Advocacia-Geral da União não está restrita a matérias de exclusivo interesse da União, pois também tem significativo interesse em defender a coletividade, tendo em vista a atuação para resguardar os direitos e as garantias fundamentais do cidadão

⁵⁹AGU evita que União seja obrigada a pagar indenização indevida a companhia aérea. Disponível em: <www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/546217>. Acesso em 15 mai. 2017.

⁶⁰Advocacia-Geral evita fornecimento de medicamento cuja eficácia não foi comprovada. Disponível em: <www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/548996>. Acesso em 16 mai. 2017.

brasileiro, contra atos e fatos que, em tese, possam prejudicar a fruição desses direitos fundamentais.

Nesse ponto, vale destacar que a atuação contenciosa da AGU resguarda, principalmente, os direitos sociais do cidadão, já que visa efetivar os mandamentos constitucionais através de uma atuação positiva em prol da melhoria da qualidade da vida dos cidadãos, em especial os mais necessitados, tendo em vista que sua busca efetivar as normas e princípios constitucionais.⁶¹ Portanto, essa atuação é um dever inerente ao Estado, pois cabe a este proteger, ativamente, os direitos fundamentais da constituição federal, evitando quaisquer tipos de lesão aos direitos aos bens jurídicos dos cidadãos.⁶²

5 ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO: ANÁLISE DE ESTUDO DE CASO SOBRE O PARECER Nº 145/98 NA LIMITAÇÃO DA JORNADA SEMANAL DE SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL NOS CASOS DE ACUMULAÇÃO DE CARGOS

A limitação à jornada laboral é parte intrínseca à dignidade do ser humano. É que o homem é um conjunto de diversos aspectos, sendo o homem trabalhador apenas um deles. Não é possível reduzir a condição humana a uma das facetas de sua essência, pois é necessário o aproveitamento de tudo aquilo benéfico ao eu, seja trabalho, família, lazer, etc. Tudo dentro da razoabilidade e da proporcionalidade, como é próprio do Direito – não à toa.

Nesse sentido, desponta o parecer GQ nº 145/98 da Advocacia-Geral da União (AGU), o qual não cria requisito para a acumulação lícita de cargos, mas, visa a regulação do aferimento da compatibilidade, resguardando a higidez do servidor, assim como a garantir da eficiência do serviço, nos termos da limitação já existente de modo expreso no texto constitucional.⁶³

De maneira consentânea com o interesse público e o do próprio servidor, o Parecer GQ-145 da AGU considera que a compatibilidade de horário deve ser condição limitativa do direito constitucional de acumular cargos, sendo irrestrita sua noção, exclusivamente, à possibilidade do desempenho de dois cargos ou empregos com observância dos respectivos horários, no tocante unicamente ao início e término dos expedientes do

⁶¹ DA SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 38º ed. São Paulo: Malheiros. 2015. Pág. 288-289

⁶² DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. Teoria Geral dos Direitos Fundamentais. 4ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2012. Pág. 114.

⁶³ BRASIL. Constituição Federal de 1988. Artigo. 37. [...]: XVI – é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários.

peçoal em regime de acumulação, de modo a considerar os intervalos de repouso, fundamentais ao regular exercício do servidor.⁶⁴

Cabe lembrar que a não acumulação é a regra, sendo a prerrogativa de acumular uma exceção,⁶⁵ cuja criação se deu pelo legislador ante a importância estratégica de certas profissões na conjuntura brasileira. Dessa forma, não se pode admitir que o constituinte teve a pretensão de dar azo a jornadas extenuantes de trabalho, pondo em risco a efetiva saúde do trabalhador e a qualidade do serviço público, prejudicando os direitos sociais do servidor, em defesa da qual foi permitida a acumulação.

Ademais, é imperioso informar que o referido Parecer foi aprovado pelo Presidente da República e publicado com o despacho presidencial, adquirindo caráter normativo e vinculando todos os órgãos e entidades da Administração Federal,⁶⁶ conforma já explicado em tópico anterior.

Assim, não se pode esperar que a administração pública federal tome qualquer atitude distinta da exigência de redução da jornada a sessenta horas semanais nos casos de acumulação de cargos públicos, dado que a legalidade é princípio constitucional, vinculando a atuação da Administração aos moldes legais.⁶⁷

Cumprasseverar que as pretensões diversas do texto legal afrontam a limitação constitucional da jornada semanal de trabalho, aplicável aos servidores públicos por força dos artigos 39, §3º da Constituição, que remete ao artigo 7º, XIII do mesmo texto constitucional, o qual estipula a jornada máxima de oito horas diárias e quarenta e quatro horas semanais, podendo haver a sua redução sem qualquer alusão à possibilidade de acréscimo.⁶⁸

Para a verificação da compatibilidade mencionada, deve ser levada em conta não só a ausência da colisão de horários, mas também a possibilidade efetiva do cumprimento da

⁶⁴ É a opinião de Cretella Júnior que essa compatibilidade “deve ser natural, normal e nunca de maneira a favorecer os interesses de quem quer acumular, em prejuízo do bom funcionamento do serviço público”.

⁶⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 30ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

⁶⁶ BRASIL. Lei complementar nº 73 de 10 de fevereiro de 1993. Artigo 40, parágrafo 1º.

⁶⁷ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Artigo 37: A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte.

⁶⁸ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Artigo 39: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. (...) § 3º: Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no Art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir; Artigo 7: São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...) XIII: duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho. ”

carga horária semanal referente a cada cargo ou emprego público, limitada pelo parecer da AGU.

Nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, órgão responsável em apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal na Administração Pública Federal, nos termos do artigo 71, III da Constituição Federal de 1988, é pacífica no sentido de considerar ilícita a acumulação de cargos ou empregos públicos quando a jornada de trabalho for superior a sessenta horas semanais.⁶⁹

A propósito do tema, enquanto o texto constitucional, para efeito da verificação da compatibilidade de horários, não aludir expressamente a duração máxima de jornada de trabalho, as condições objetivas para a acumulação de cargos devem ser aferidas sob uma ótica restritiva, porquanto a hipótese, como dito, constitui exceção à regra de não acumulação.⁷⁰

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça, decisões mais recentes têm respaldado o limite de sessenta horas semanais.⁷¹ Observa-se, assim, que o intervalo previsto em lei se presta claramente a garantir o devido descanso ao funcionário, resguardando a sua própria saúde e a eficiência do serviço por ele prestado.

Ora, o cansaço mental e físico decorrentes de uma excessiva jornada de trabalho põem em risco não só a saúde do próprio trabalhador – que, por si só, já é suficiente para fundamentar a necessidade de redução de carga horária –,⁷² mas também gera prejuízos à prestação do serviço, visto que a atividade passa a ser exercida por um profissional com habilidades comprometidas em função do estresse, da falta de repouso e de diversas outras circunstâncias negativas, tudo oriundo de uma carga horária extenuante.

⁶⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. PESSOAL. ADMISSÃO. ACUMULAÇÃO DE CARGOS. INCOMPATIBILIDADE DE HORÁRIO. ILEGALIDADE. “É remansosa a jurisprudência deste Tribunal no sentido de considerar ilícita a acumulação de cargos ou empregos públicos, em particular quando evidenciada a submissão do servidor a jornadas de 40 horas semanais, em cada cargo, dada a impossibilidade de conciliação dos horários respectivos. No contexto, o Tribunal tem admitido como limite máximo nesse caso a jornada de trabalho de 60 (sessenta) horas semanais (v.g. Acórdãos 83/2003-1ª Câmara, 2.860/2004-1ª Câmara, 155/2005-1ª Câmara, 3.294/2006-2ª Câmara, 54/2007-2ª Câmara e 1.447/2007-2ª Câmara)”. (TCU, AC-1136-11/08-1, Rel. Min. Guilherme Julgamento: 15/04/08.)

⁷⁰ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª região. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO - SERVIDOR PÚBLICO - CUMULAÇÃO DE DOIS CARGOS PRIVATIVOS DOS PROFISSIONAIS DE SAÚDE - CARGA HORÁRIA SUPERIOR AO LIMITE DE SESENTA HORAS SEMANAIS (72,5 HORAS) – IMPOSSIBILIDADE. “A acumulação pretendida com o cumprimento de mais de 70 (setenta) horas semanais poderá comprometer de forma decisiva a qualidade do serviço prestado, o que apresenta maior gravidade por se tratar, na hipótese, de profissional da área de saúde.”. (TRF2 2011.51.01.002481-1, Rel. Des. Fed. Guilherme Calmon Nogueira da Gama; Julgamento: 13/02/2012, Órgão julgador: sexta turma especializada.) Diário da Justiça, Rio de Janeiro. 07mar. 2012.

⁷¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. MANDADO DE SEGURANÇA. ACUMULAÇÃO DE CARGOS PRIVATIVOS DE PROFISSIONAIS DE SAÚDE. JORNADA SEMANAL SUPERIOR A 60 (SESENTA HORAS). AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. SEGURANÇA DENEGADA. (STJ, MS 19336/DF, Rel. Min. Eliana Calmon; Julgamento: 26/02/2014, Órgão julgador: primeira seção.) Diário da Justiça, Brasília, 14 out. 2014.

⁷² BOMFIM, Vólia. Direito do trabalho. 14ª. Ed. Rio de Janeiro: Forense: São Paulo: Método, 2017. Pág. 601.

Dessa forma, resta claro que a compatibilidade de horários não pode ser considerada apenas como a ausência da sobreposição de jornadas de trabalho, caso contrário, situações dessa natureza tornar-se-ão cada vez mais comuns, ameaçando gravemente a qualidade do serviço público e, por conseguinte, a qualidade de vida da população que precisa se valer dessa prestação pública.

O aludido parecer GQ-145 da AGU, de 1998, representa decorrência direta da necessidade de compatibilidade de horários relativa à acumulação de cargos, preceito insculpido no artigo 37, XVI da Constituição de 1988 e no artigo 118 da Lei nº 8.112/91. Aliás, vai além, visto que o citado parecer harmoniza essas disposições legais com os princípios da dignidade do ser humano e da eficiência, concretizando uma interpretação sistemática dos preceitos estabelecidos em lei.

Atualmente, existem milhares de processos tramitando na Justiça Federal em que servidores públicos requerem que o Poder Judiciário permita a acumulação de jornada além do tempo permitido no parecer da AGU, argumentando que o referido parecer é inconstitucional, tendo em vista a Constituição não fazer referência a tempo limite de jornada de trabalho. Essa tese não tem fundamento, pois todos os servidores públicos federais que, em caso de acumulação de cargos, ultrapassarem o limite estabelecido pelo Parecer Vinculante da AGU, deverão se adequar à norma e à administração pública federal, em virtude do princípio da legalidade, a fim de que as devidas providências sejam tomadas para o fiel cumprimento do parecer.

Observa-se, de plano, que o Parecer Vinculante QG-145/98 veda, expressamente, em se tratando de acumulação constitucional de cargos/empregos públicos, o somatório total de carga horária superior a sessenta horas semanais, justamente por estar em conformidade com a Constituição e com as normas infralegais, ou seja, o referido parecer é uma atuação positiva do Estado, com intuito de proteger e resguardar os direitos fundamentais do servidor público federal,⁷³ mesmo contra sua vontade.

6 CONCLUSÃO

Diante do estudado no presente artigo, é possível concluir que a Advocacia-Geral da União (AGU), além de um órgão que desempenha função essencial à justiça, ela é de suma

⁷³ DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. Teoria Geral dos Direitos Fundamentais. 4ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2012. Pág. 114.

importância para a administração pública federal, já que é responsável pelo assessoramento jurídico da União, cabendo a ela a adequação dos atos administrativos à legalidade.

A sua criação, através da Constituição Federal de 1988 e da Lei Complementar nº 73/1993, solucionou uma problemática séria quanto à defesa e ao assessoramento jurídico da União, pois, antes da Constituição e de sua Lei Orgânica, a defesa, como analisado nesta obra, era feita pelo Ministério Público da União (MPU).

A Constituição Federal de 1988 fez bem ao retirar do MPU as atribuições de representação, defesa e assessoramento jurídico da União, pois não cabe ao Ministério Público defender, como advogados públicos, os interesses da União, de suas autarquias e fundações públicas federais.

Portanto, o constituinte, em atenção ao interesse público, buscando a melhor defesa da União, determinou que a defesa e o assessoramento fossem feitos por um escritório de advocacia pública, composto por advogados públicos, com capacidade técnica para o desempenho da advocacia de Estado.

Não se quer desmerecer o MPU, já que atua de forma brilhante nas suas competências típicas, mas não era aceitável a dualidade de funções, pois essa confusão de atribuições causava graves problemas na administração pública federal, como amplamente discutido no presente artigo.

Uma das atribuições mais importantes da AGU é a atividade consultiva, que é o guia para que o administrador público federal se adeque e tenha o exato sentido da norma legal, possibilitando a atuação conforme a lei. Dessa forma, o consultivo da AGU é um delimitador da legalidade na administração pública federal, sendo um fomentador dos poderes regulamentador e normativo, já que atua no assessoramento jurídico aos entes e órgãos da administração, buscando fazer a exegese da norma, dando o rumo que deve ser seguido pelo administrador público federal.

Outra atribuição da AGU, basilar para a União, é a atividade do contencioso, a qual competente atuar na defesa dos interesses jurídicos de determinado ente ou órgão da administração pública federal. Pode-se também entender como contencioso aquele objeto passível de contestação ou de disputa litigiosa.

Dessa forma, a atuação contenciosa da AGU não está restrita apenas às matérias de exclusivo interesse da União; visto que também tem significativa dedicação em defender

os interesses da coletividade, tendo em vista que atua para resguardar, contra atos e fatos, os direitos e garantias fundamentais do cidadão brasileiro que possam prejudicar a fruição deles.

Como garantidor dos direitos fundamentais do servidor público federal, nas hipóteses de acumulação lícita de cargos, a AGU elaborou o Parecer GQ nº145. Ele não cria requisito para a acumulação lícita de cargos, mas, em verdade, visa a regular a aferição da compatibilidade de forma a resguardar a higidez do servidor, bem como garantir a eficiência do serviço, limitando a jornada acumulada a sessenta horas semanais.

Conclui-se, portanto, que a AGU atua, além da defesa e assessoramento jurídico em favor da União, de suas autarquias e fundações públicas federais, pois busca garantir os direitos fundamentais não só dos servidores públicos federais, mas, também, de todos os cidadãos brasileiros, já que, na sua atuação, visa à garantia do cumprimento às determinações constitucionais e legais, evitando danos ao patrimônio público.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Alexandre Magno Fernandes Moreira. **Para que serve o advogado público?** Belo Horizonte: Fórum, 2009.

BOMFIM, Vólia. **Direito do trabalho**. 14ª. Ed. Rio de Janeiro: Forense: São Paulo: Método, 2017.

BRASIL. Ato regimental nº 5 de 27 de novembro de 2007. **Editar o presente Ato Regimental, dispondo sobre a competência, a estrutura e o funcionamento da Consultoria-Geral da União e as atribuições de seu titular e demais dirigentes**. Disponível em: <www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/82296>. Acesso em 20 nov. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 20 nov. 2017.

BRASIL. Decreto nº 2.346 de 10 de outubro de 1997. Consolida normas de procedimentos a serem observadas pela Administração Pública Federal em razão de decisões judiciais, regulamenta os dispositivos legais que menciona, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 13 out. 1997. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2346.htm>. Acesso em 20 nov. 2017.

BRASIL. Lei Complementar nº 73 de 10 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 11 fev. 1993. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp73.htm>. Acesso em 03 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 8.906 de 4 de julho de 1994. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 jun. 1994.

Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8906.htm>. Acesso em 20 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.469 de 10 de julho de 1997. Regulamenta o disposto no inciso VI do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993; dispõe sobre a intervenção da União nas causas em que figurarem, como autores ou réus, antes da administração indireta; regula os pagamentos devidos pela Fazenda Pública em virtude de sentença judiciária; revoga a Lei nº 8.197, de 27 de junho de 1991, e a Lei nº 9.081, de 19 de julho de 1995, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 11 jul. 1997. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9469compilado.htm>. Acesso em 20 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 10.480 de 2 de julho de 2002. Dispõe sobre o Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União, a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade de Apoio Técnico-Administrativo na AGU – GDAA, cria a Procuradoria-Geral Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 03 jun. 2002. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10480compilado.htm>. Acesso em 20 nov. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. MANDADO DE SEGURANÇA. ACUMULAÇÃO DE CARGOS PRIVATIVOS DE PROFISSIONAIS DE SAÚDE. JORNADA SEMANAL SUPERIOR A 60 (SESSENTA HORAS). AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. SEGURANÇA DENEGADA. (STJ, MS 19336/DF 2012/0225637-7, Rel. Min. Eliana Calmon; Julgamento: 26 fev. 2014, Órgão julgador: primeira seção.) **Diário da Justiça**, Brasília, 14 out. 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. PESSOAL. ADMISSÃO. ACUMULAÇÃO DE CARGOS. INCOMPATIBILIDADE DE HORÁRIO. ILEGALIDADE. (TCU, AC-1136-11/08-1, Rel. Min. Guilherme Julgamento: 15 abr. 2008.)

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª região. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO - SERVIDOR PÚBLICO - CUMULAÇÃO DE DOIS CARGOS PRIVATIVOS DOS PROFISSIONAIS DE SAÚDE - CARGA HORÁRIA SUPERIOR. (TRF2 2011.51.01.002481-1, Rel. Des. Fed. Guilherme Calmon Nogueira da Gama; Julgamento: 13/02/2012, Órgão julgador: sexta turma especializada.) **Diário da Justiça**, Rio de Janeiro. 07 mar. 2012.

CARPES, Marcus Ronald. **Advocacia da União e Estado de Justiça**. Fórum: Belo Horizonte. 2009.

CARUS, Jefferson Carús. **Transigibilidade do interesse público**: prevenção e abreviação de demandas da Fazenda Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

CARVALHO, Juan Pablo Couto. **Advocacia-Geral da União**: breve retrato do maior escritório de advocacia do país. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

CARVALHO, Juan Pablo Couto. **15 anos da advocacia-geral da união**: breve retrato do maior escritório de advocacia do país. Disponível em:

<www.esmarn.tjrn.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/viewFile/122/134>. Acesso em 20 nov. 2017.

CUNHA, Leonardo Carneiro. **A fazenda pública em juízo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38º ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

DIDIER JR, Freddie. **Curso de processo civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 17. Ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2015.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. 4ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro**. Disponível em: <www.tex.pro.br/images/stories/PDF_artigos/aeficacia_ingo_wlfgang_sarlett.pdf> Acesso em 19 nov. 2017.

SOUZA, Luciane Moessa. **Consultoria Jurídica no exercício da advocacia pública: a prevenção como melhor instrumento para a concretização dos objetivos do Estado brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

TORRES, Ronny Charles Lopes. **A responsabilidade do Advogado de Estado em sua função consultiva**. Belo Horizonte. Fórum. 2009.

VALENTE, Maria Jovita Wolney. **História e evolução da Advocacia-Geral da União**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.