

# REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 49 • nº 193  
janeiro/março – 2012

SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS DO SENADO FEDERAL

# Particularidades jurídicas no exercício do contencioso da Advocacia-Geral da União na atuação em prol da União – Administração Direta

Jair José Perin

## Sumário

1. Introdução. 2. A atuação contenciosa. 2.1. Defesa judicial e extrajudicial da União. 2.2. Representação dos poderes e/ou órgãos da União, via personalidade judiciária. 2.3. Defesa judicial dos agentes públicos. 2.4. O ajuizamento e a intervenção da União em ações civis públicas, ações de improbidade e ações populares. 3. Considerações finais.

## 1. Introdução

Como introito, cabe referir que, no artigo “Arquitetura da estrutura jurídico-funcional da Advocacia-Geral da União após 17 (dezessete) anos de existência. Modelo ideal”, teve-se a oportunidade de explorar e destacar a importância de a estrutura jurídico-funcional da Advocacia-Geral da União estar moldada dentro de uma ideia de compatibilidade com a estrutura organizacional e funcional dos poderes, órgãos, instituições e entidades que compõem o ente União, a fim de atingir o máximo de eficiência, eficácia, credibilidade e legitimidade.

No referido artigo, afirmou-se que a organização e o funcionamento da Advocacia-Geral da União mostram-se, dentro de uma concepção jurídico-legal, adequados nas suas linhas estruturantes, pelo fato de a legislação infraconstitucional, ao regulamentar o artigo 131 da Constituição Federal, haver adequado e ajustado a orga-

Jair José Perin é Advogado da União na PRU/4ªR; Ex-Procurador-Geral da União Substituto (abr/2007 a jan/2010).

nização e o funcionamento da Instituição ao modelo constitucional e legal dos poderes, órgãos, instituições e entidades (“clientes”), aos quais presta o serviço jurídico.

Dito isso, o objetivo do presente artigo é explorar algumas especificidades que surgem no desempenho da defesa judicial do ente União (Administração Direta).

Como sabemos, a Advocacia-Geral da União exerce a defesa judicial e extrajudicial dos três Poderes da União (Executivo, Judiciário e Legislativo), por seus mais variados órgãos e instituições. É importante salientar que o respaldo para a sua atuação decorre do Texto Constitucional, em especial pelo fato de haver este colocado a Advocacia-Geral da União como Função Essencial à Justiça, não atrelada a nenhum dos poderes especificamente.

O fato de a Advocacia-Geral da União somente exercer a atividade de assessoramento jurídico ao Poder Executivo não pode ser interpretado como um aspecto que fragilize o exposto no parágrafo anterior, em virtude de que deve ser entendido que a Constituição Federal desejou compatibilizar a atuação da Instituição com a questão da independência e harmonia entre os Poderes da União.

Assim, pode-se dizer que o Poder Legislativo e o Poder Judiciário contam com área própria de consultoria e assessoramento jurídico, principalmente nas suas competências e atribuições específicas. O Poder Executivo, por contar com o chefe de estado e de governo e ser o responsável pela (re)apresentação e, praticamente, por toda a execução e administração propriamente dita da União, conta com o serviço de consultoria e de assessoramento jurídico da Advocacia-Geral da União. No caso do Poder Executivo Federal, por ser a União o ente da federação com competência constitucional para re(presentar) a República Federativa do Brasil, as razões para a Advocacia-Geral da União exercer as atividades de consultoria e assessoramento jurídico se avolumam.

## 2. A atuação contenciosa

### 2.1. Defesa judicial e extrajudicial da União

Ordinariamente, a atuação da Advocacia-Geral da União, na área contenciosa, será na defesa judicial e extrajudicial da União. Isso facilmente extrai-se do previsto no *caput* do artigo 131 da Constituição Federal, o qual dispõe:

“Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.”

Diz-se ordinariamente em virtude de que, no cotidiano da atuação, dificilmente haverá a hipótese de o ente União não figurar no polo passivo ou ativo da relação processual ou do contencioso extrajudicial.

Isso se deve ao fato de que a Lei Processual e a jurisprudência consolidada do Poder Judiciário exigem que haja personalidade jurídica de direito público ou privado, não podendo os órgãos e/ou instituições pertencentes à estrutura do ente estatal demandar ou ser demandados.

Essa qualidade de a Advocacia-Geral da União atuar, em regra, em nome do ente União permite dizer que as suas atividades caracterizam-se, em sua essência, como de Estado e não de governo, dado que somente poderão ser sustentados os atos e as políticas públicas, inclusive do governo do momento, por decorrência lógica de todos os princípios e normas constitucionais a si aplicáveis, em especial os previstos no *caput* do art. 37, no exercício do labor consultivo/assessoramento jurídico e no contencioso judicial e extrajudicial, caso estejam ao abrigo do ordenamento jurídico-constitucional-legal.

No caso específico de conflito entre as entidades da administração indireta da União ou entre tais entidades e a União, há

previsão legal expressa no sentido da necessidade de que o dissenso seja submetido à Advocacia-Geral da União, para que esta, nos termos da regulamentação infralegal, submeta o assunto à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), com vistas a adotar todas as providências e medidas necessárias à resolução da controvérsia no âmbito administrativo.

A Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001, assim dispõe especificamente sobre o assunto:

“Art. 11. Estabelecida controvérsia de natureza jurídica entre entidades da Administração Federal indireta, ou entre tais entes e a União, os Ministros de Estado competentes solicitarão, de imediato, ao Presidente da República, a audiência da Advocacia-Geral da União.

Parágrafo único. Incumbirá ao Advogado-Geral da União adotar todas as providências necessárias a que se deslinde a controvérsia em sede administrativa.”

Assim, no âmbito da administração direta, na prática, dificilmente haverá casos em que essa regra de atuação venha a ser flexibilizada nos termos que serão expostos no item a seguir.

## 2.2. *Representação dos poderes e/ou órgãos da União, via personalidade judiciária*

Excepcionalmente, a Advocacia-Geral da União, a fim de preservar as competências e as atribuições específicas dos poderes, instituições e órgãos, pode vir a adotar uma atuação que refoge à regra geral de sempre advogar em nome do ente federado União ou da República Federativa do Brasil.

Isso, em regra, ocorre quando tiver de atuar em favor dos poderes, instituições e/ou órgãos em que possa ser reconhecida a personalidade judiciária, a fim de permitir que na esfera judicial a sua posição no referente ao exercício das suas atribuições essenciais seja sustentada, com ampla defesa e contraditório.

Veja-se precedente jurisprudencial, respectivamente, do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça a respeito do assunto:

“MANDADO DE SEGURANÇA: LEGITIMAÇÃO ATIVA DO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA PARA IMPUGNAR ATOS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA QUE ENTENDE PRATICADOS COM USURPAÇÃO DE SUA PRÓPRIA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL E OFENSIVOS DA AUTONOMIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO: ANÁLISE DOUTRINÁRIA E REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA. 1. A LEGITIMIDADE AD CAUSAM NO MANDADO DE SEGURANÇA PRESSUPÕE QUE O IMPETRANTE SE AFIRME TITULAR DE UM DIREITO SUBJETIVO PRÓPRIO, VIOLADO OU AMEAÇADO POR ATO DE AUTORIDADE; NO ENTANTO, SEGUNDO ASSENTADO PELA DOUTRINA MAIS AUTORIZADA (CF. JELLINEK, MALBERG, DUGUIT, DABIN, SANTI ROMANO), ENTRE OS DIREITOS PÚBLICOS SUBJETIVOS, INCLUEM-SE OS CHAMADOS DIREITOS-FUNÇÃO, QUE TÊM POR OBJETO A POSSE E O EXERCÍCIO DA FUNÇÃO PÚBLICA PELO TITULAR QUE A DETENHA, EM TODA A EXTENSÃO DAS COMPETÊNCIAS E PRERROGATIVAS QUE A SUBSTANTIVEM: INCENSURÁVEL, POIS, A JURISPRUDÊNCIA BRASILEIRA, QUANDO RECONHECE A LEGITIMAÇÃO DO TITULAR DE UMA FUNÇÃO PÚBLICA PARA REQUERER SEGURANÇA CONTRA ATO DO DETENTOR DE OUTRA, TENDENTE A OBSTAR OU USURPAR O EXERCÍCIO DA INTEGRALIDADE DE SEUS PODERES OU COMPETÊNCIAS: A SOLUÇÃO NEGATIVA IMPORTARIA

EM 'SUBTRAIR DA APRECIÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO LESÃO OU AMEAÇA DE DIREITO'. 2. A JURISPRUDÊNCIA - COM AMPLO RESPALDO DOUTRINÁRIO (V.G., VICTOR NUNES, MEIRELLES, BUZOID) - TEM RECONHECIDO A CAPACIDADE OU 'PERSONALIDADE JUDICIÁRIA' DE ÓRGÃOS COLETIVOS NÃO PERSONALIZADOS E A PROPRIEDADE DO MANDADO DE SEGURANÇA PARA A DEFESA DO EXERCÍCIO DE SUAS COMPETÊNCIAS E DO GOZO DE SUAS PRERROGATIVAS. 3. NÃO OBSTANTE DESPIDO DE PERSONALIDADE JURÍDICA, PORQUE É ÓRGÃO OU COMPLEXO DE ÓRGÃOS ESTATAIS, A CAPACIDADE OU PERSONALIDADE JUDICIÁRIA DO MINISTÉRIO LHE É INERENTE - PORQUE INSTRUMENTO ESSENCIAL DE SUA ATUAÇÃO - E NÃO SE PODE DISSOLVER NA PERSONALIDADE JURÍDICA DO ESTADO, TANTO QUE A ELE FREQUENTEMENTE SE CONTRAPÕE EM JUÍZO; SE, PARA A DEFESA DE SUAS ATRIBUIÇÕES FINALÍSTICAS, OS TRIBUNAIS TÊM ASSENTADO O CABIMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA, ESTE IGUALMENTE DEVE SER POSTO A SERVIÇO DA SALVAGUARDA DOS PREDICADOS DA AUTONOMIA E DA INDEPENDÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO, QUE CONSTITUEM, NA CONSTITUIÇÃO, MEIOS NECESSÁRIOS AO BOM DESEMPENHO DE SUAS FUNÇÕES INSTITUCIONAIS. 4. LEGITIMAÇÃO DO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA E ADMISSIBILIDADE DO MANDADO DE SEGURANÇA RECONHECIDAS, NO CASO, POR UNANIMIDADE DE VOTOS. II. MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO: NULIDADE DA NOMEAÇÃO, EM COMISSÃO, PELO PRESIDENTE

DA REPÚBLICA, DE PROCURADOR-GERAL DA JUSTIÇA DO TRABALHO. 5. A UNIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO, SOB A CHEFIA DO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, PERMITE PÔR EM DÚVIDA A SUBSISTÊNCIA MESMA DO PRÓPRIO CARGO DE PROCURADOR-GERAL DA JUSTIÇA DO TRABALHO, POR ISSO NEGADA EXPRESSAMENTE POR QUATRO DENTRE OS OITO VOTOS VENCEDORES, PARA OS QUAIS, 'COMPETE (...), AO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, EXERCER, DE MODO AUTÔNOMO E EM CARÁTER INDISPONÍVEL E IRRENUNCIÁVEL, O PODER MONOCRÁTICO DE DIREÇÃO, ADMINISTRAÇÃO E REPRESENTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO, CUJA PRÁTICA SE REVELA INCOMPARTILHÁVEL COM QUALQUER OUTRO MEMBRO DA INSTITUIÇÃO, RESSALVADA A POSSIBILIDADE DE DELEGAÇÃO ADMINISTRATIVA' (DO VOTO DO MINISTRO CELSO DE MELLO). 6. AINDA, PORÉM, QUE SE ADMITA - A EXEMPLO DO QUE SE DISPÔS NA CONSTITUIÇÃO QUANTO AO PROCURADOR-GERAL DA JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL -, A SUBSISTÊNCIA DOS CARGOS DE PROCURADOR-GERAL DA JUSTIÇA DO TRABALHO E DA JUSTIÇA MILITAR -, COMO TITULARES DA CHEFIA IMEDIATA DOS RAMOS CORRESPONDENTES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO, SOB A DIREÇÃO GERAL DO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, O CERTO É QUE DAÍ IGUALMENTE SERIA INADMISSÍVEL EXTRAIR A RECEPÇÃO, PELA ORDEM CONSTITUCIONAL VIGENTE, DA REGRA ANTERIOR DO SEU PRO-

VIMENTO EM COMISSÃO, PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. 7. DO REGIME CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, E DE INFERIR, COMO PRINCÍPIO BASILAR, A REJEIÇÃO DE TODA E QUALQUER INVESTIDURA PRECÁRIA EM FUNÇÕES INSTITUCIONAIS DO ORGANISMO, SEJA, NO PLANO EXTERNO, PELA PROSCRIÇÃO DA LIVRE EXONERAÇÃO DO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, SEJA, NO PLANO INTERNO, PELA VEDAÇÃO DA AMOVIBILIDADE DOS TITULARES DE SEUS ESCALÕES INFERIORES. 8. DO ART. 84, XXVI, I PARÁGRAFO ÚNICO - POSTOS EM COTEJO COM O ART. 127, PAR. 2., DA CONSTITUIÇÃO -, NÃO RESULTA IMPERATIVAMENTE A COMPETÊNCIA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA PARA PROVER OS CARGOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO, A QUAL, SE ADMISSÍVEL, EM PRINCÍPIO, TERIA DE DECORRER DE LEI E FAZER-SE NA FORMA NELA PRESCRITA: INADMISSÍVEL, À LUZ DA CONSTITUIÇÃO, O PROVIMENTO EM COMISSÃO PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA DO CARGO - SE AINDA EXISTENTE - DE PROCURADOR-GERAL DA JUSTIÇA DO TRABALHO, E IMPOSSÍVEL RECEBER O ART. 64 DA L. 1.341/51, QUE LHE OUTORGAVA O PODER DE LIVRE NOMEAÇÃO E DEMISSÃO DO TITULAR DO CARGO, PARA MANTER-LHE A ATRIBUIÇÃO DO PROVIMENTO, ALTERANDO-LHE, PORÉM, O REGIME LEGAL A QUE SUBORDINADA. 9. PELA MESMA RAZÃO DE NULIDADE DA NOMEAÇÃO DO LITISCONSORTE PASSIVO DO MS 21.239 E IMPETRANTE DO MS 21.243, TAMBÉM É DE REPUTAR-SE NULA A NOMEAÇÃO DO SEU AN-

TECESSOR, NO CARGO, O LITISCONSORTE ATIVO, NO MS 21.239 E PASSIVO, NO MS 21.243, DONDE A IMPOSSIBILIDADE DE DEFERIR A PRIMEIRA IMPETRAÇÃO, NO PONTO EM QUE SE INSURGE CONTRA O ATO QUE O EXONEROU. 10. DEFERIMENTO PARCIAL DO MS 21.239, IMPETRADO PELO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, PARA DECLARAR NULA A NOMEAÇÃO DO LITISCONSORTE PASSIVO, JULGANDO-SE PREJUDICADO, EM CONSEQUÊNCIA, O MS 21.243, REQUERIDO PELO ÚLTIMO." (destacamos) (MS 21.239/DF, Tribunal Pleno, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, data do julgamento 05/06/1991, publicado no DJ de 23/04/1993).

"PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO ORDINÁRIA. TRIBUNAL DE CONTAS. ILEGITIMIDADE.

1. Os Tribunais de Contas são partes ilegítimas para figurarem no pólo passivo de ação ordinária visando desconstituir ato de sua competência.
2. *Não deve ser confundida a capacidade judiciária excepcional, que lhe é concedida para estar em juízo na defesa de suas prerrogativas, bem como de figurar como autoridade coatora em mandado de segurança, com a legitimação ad causam necessária para a formação da relação jurídica formal.*
3. Os Tribunais de Contas não são pessoas naturais ou jurídicas, pelo que, conseqüentemente, não são titulares de direitos. Integram a estrutura da União ou dos Estados e, excepcionalmente, dos Municípios.
4. A alta posição de permeio entre os poderes Legislativo e Executivo, sem sujeição a nenhum deles, embora de relevância para o controle da legalidade e da moralidade das contas públicas, não lhes outorga, só por esse fato, a condição de pessoa jurídica

para figurar no pólo passivo de ação ordinária visando desconstituir ato que por ele foi praticado no exercício de sua competência.

5. Peculiaridades do nosso sistema jurídico que exige obediência em face do querer constitucional.

6. Recurso especial improvido.” (destacamos) (REsp 504920/SE, Primeira Turma, Relator Ministro José Delgado, data do julgamento 04/09/2003, publicado no DJ de 13/10/2003).

Para dar maior clareza a esse tipo de atuação, no ano de 2009, a Procuradoria-Geral da União editou a seguinte Ordem de Serviço:

“ORDEM DE SERVIÇO Nº 10, DE 17 DE AGOSTO DE 2009

O PROCURADOR-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I e III, do art. 3º do Ato Regimental nº 5, de 19 de junho de 2002;

considerando que compete, nos termos do art. 131 da Constituição Federal, à Advocacia-Geral da União a representação judicial da União, nesta estando abrangidos os Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo; considerando que União não pode figurar, ao mesmo tempo, nos pólos ativo e passivo de uma mesma demanda;

considerando que a personalidade jurídica e a personalidade judiciária não são necessariamente coincidentes, podendo haver personalidade judiciária, ou seja, a capacidade de estar em juízo, sem a existência de uma personalidade jurídica;

considerando que a ausência de personalidade jurídica não pode, em certos contextos, ser impeditiva do exercício do direito de defesa do ente despersonalizado;

considerando que o acolhimento da personalidade/capacidade judiciária, erigindo o ente despersonalizado à

condição de parte judicial autônoma, constitui, muitas vezes, a única solução encontrada para que o ente venha a juízo e faça a defesa de seus direitos, atribuições e prerrogativas; considerando que a atribuição de capacidade judiciária a determinados entes destituídos de personalidade jurídica não constitui novidade na doutrina e jurisprudência;

considerando que, diante de um aparente conflito de interesses entre um órgão (sem personalidade jurídica) e a pessoa jurídica a que este pertence (União), a aceitação do órgão como parte autônoma, a ser representada judicialmente pelo órgão de execução da Procuradoria-Geral da União, constitui, em determinadas hipóteses, medida necessária sob pena de deixar-se esse ente despersonalizado sem direito à ampla defesa e ao contraditório, ferindo-se as regras do devido processo legal; e

considerando a necessidade de compatibilizar os interesses da União com a materialização da garantia constitucional que confere aos litigantes o exercício do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal);

RESOLVE:

Art. 1º Esta Ordem de Serviço regulamenta a defesa de órgãos públicos federais despersonalizados do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público da União, com capacidade judiciária, pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral da União, quando a União figurar no pólo processual contrário, como parte ou assistente.

Art. 2º Compete ao Procurador-Geral, aos Procuradores Regionais e aos Procuradores Chefes da União, no âmbito de suas competências, a atribuição de autorizar, em cada caso, a atuação da Advocacia-Geral

da União na defesa de órgão público federal despersonalizado do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público da União, com capacidade judiciária, quando a União figurar no pólo processual contrário, como parte ou assistente.

§ 1º Fica sujeita à expressa decisão do Procurador Regional da União a atuação da Advocacia-Geral da União na defesa de órgão público federal despersonalizado do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público da União, com capacidade judiciária, quando o interesse envolvido referir-se à área territorial de atribuição de mais de uma Procuradoria da União vinculadas a uma única Procuradoria Regional.

§ 2º Fica sujeita à expressa decisão do Procurador-Geral da União a atuação da Advocacia-Geral da União na defesa de órgão público federal despersonalizado do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público da União, com capacidade judiciária, quando o interesse envolvido referir-se à área territorial de atribuição de mais de uma Procuradoria-Regional ou quando figurarem como parte os seguintes agentes públicos, relativos a atos praticados no exercício de suas funções, ainda que tenham deixado os respectivos cargos:

I – o Presidente e o Vice-Presidente da República;

II – os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores da União e membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público;

III – o Procurador-Geral da República, o Procurador-Geral do Trabalho, o Procurador-Geral da Justiça Militar e o Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;

IV – os membros do Congresso Nacional e os Ministros do Tribunal de Contas da União;

V – os Ministros de Estado e as autoridades com prerrogativas, garantias, vantagens e direitos equivalentes aos Ministros de Estado;

VI – os Governadores dos Estados-Membros e do Distrito Federal, os Presidentes dos Tribunais de Justiça dos Estados-Membros e do Distrito Federal e os Presidentes das Assembleias Legislativas dos Estados-Membros e da Câmara Legislativa do Distrito Federal;

VII – os Comandantes das Forças Armadas; e

VIII – os ocupantes de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS 5, 6 e de Natureza Especial – NES na esfera federal.

§ 3º Fica ressalvado o disposto no *caput* deste artigo quando o Procurador Regional ou Procurador Chefe da União estiver em estágio confirmatório, hipótese em que esta atribuição será exercida, respectivamente, pelo Procurador-Geral ou Procurador Regional da União.

Art. 3º O entendimento firmado em precedente sobre o assunto pela Procuradoria-Geral da União deverá ser utilizado como parâmetro para decisão sobre a atuação da Advocacia-Geral da União na defesa de órgão público federal despersonalizado do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público da União, com capacidade judiciária.

Art. 4º Na consulta dirigida ao Procurador-Geral, ao Procurador Regional ou ao Procurador Chefe da União, o Advogado da União designado deverá emitir parecer motivado e conclusivo sobre a atuação da Advocacia-Geral da União na defesa de órgão público federal despersona-

lizado do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público da União, com capacidade judiciária.

Parágrafo único. No caso das Procuradorias Seccionais da União, os Procuradores Seccionais deverão encaminhar o parecer, após sua apreciação, para o correspondente Procurador Regional ou Procurador Chefe da União que possuir a atribuição para decidir nos termos do art. 2º desta Ordem de Serviço.

Art. 5º A consulta sobre a atuação da Advocacia-Geral da União na defesa de órgão público federal despersonalizado do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público da União, com capacidade judiciária, deverá ser instruída com as seguintes peças:

- I – petição inicial e documentação comprobatória das alegações;
- II – decisão sobre pedido de cautelar ou de antecipação de tutela, quando for o caso;
- III – parecer técnico conclusivo do Núcleo Executivo de Cálculos e Perícias da unidade, se necessário;
- IV – indicação do termo final do prazo para manifestação, se existente, e
- V – cópia de outros documentos que possam auxiliar no exame.

Art. 6º Não cabe a atuação da Advocacia-Geral da União na defesa de órgão público federal despersonalizado do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público da União, com capacidade judiciária, quando a União figurar no pólo processual contrário, como parte ou assistente, nas seguintes hipóteses:

- I – não ter sido o ato praticado no estrito exercício das atribuições ou competências constitucionais, legais ou regulamentares do órgão;
- II – ter sido o ato praticado com abuso ou desvio de poder, ilegalidade, improbidade ou imoralidade adminis-

trativa, devidamente comprovados e reconhecidos administrativamente; ou

III – ter sido o ato praticado em contradição a orientação emanada de órgão superior na estrutura hierárquica.

Art. 7º Deverão ser enviados à Procuradoria-Geral da União relatórios até o dia 15 (quinze) dos meses de junho e dezembro de cada exercício financeiro sobre as ações em que a Advocacia-Geral da União atua na defesa e em nome de órgão público federal despersonalizado do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público da União, com capacidade judiciária.

Art. 8º Na hipótese de decisão no sentido da atuação da Advocacia-Geral da União na defesa de órgão público federal despersonalizado do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público da União, com capacidade judiciária, deverá o órgão de execução da Procuradoria-Geral da União, representando especificamente o órgão, realizar a defesa em seu nome e por meio de petições diversas das manifestações realizadas em nome da União.

Parágrafo único. É vedada a atuação do mesmo Advogado da União na representação dos dois pólos processuais.

Art. 9º É vedada a juntada de cópia ou de informações, nos autos judiciais, bem como a reprodução do conteúdo das notas, pareceres e despachos proferidos em processos administrativos que analisaram a atuação da Advocacia-Geral da União na defesa de órgão público federal despersonalizado do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público da União, com capacidade judiciária.

Art. 10. Esta Ordem de Serviço entra em vigor na data de sua publicação.  
FERNANDO LUIZ ALBUQUERQUE  
FARIA”

Como se pode ver, a regulamentação da Procuradoria-Geral da União visa tornar mais clara, no plano executivo, a questão da competência para a decisão, via delegação de competência amparada em lei, as hipóteses em que poderá haver ou não a atuação da Advocacia-Geral da União em função da personalidade judiciária de determinado instituição ou órgão dos poderes da União, os aspectos da necessidade de fundamentação prévia da justificativa para essa atuação e de controle das hipóteses ocorrentes. Ressalte-se a relevância de ser atentado para os diversos considerandos constantes na Ordem de Serviço acima reproduzida.

Nessa regulamentação levada a efeito pela Procuradoria-Geral da União, órgão de direção superior do contencioso judicial e extrajudicial da União, como prevê a Lei Complementar nº 73/1993 e regulamentação do Ministro da Advocacia-Geral da União, existe inserida a ideia da importância de ser respeitada, à semelhança de outros atos regulamentares, inclusive os abaixo reproduzidos, a descentralização administrativo-funcional com os demais órgãos que compõem a sua estrutura, com vistas a alcançar, de forma sistêmica e organizada, uma delegação consequente, racional e lógica, a fim de os casos mais complexos e abrangentes, quer pelo órgão do poder da União quer pelo agente (autoridade) envolvido, serem submetidos à Procuradoria-Geral da União e, os demais, às suas Procuradorias Regionais ou às suas Procuradorias da União.

### 2.3. Defesa judicial dos agentes públicos.

Merece ser destacado de imediato que quem exprime o desejo do ente União é, sem sobras de dúvidas, o agente público. Se a atuação deste foi respaldada de forma jurídico-legal, significa que a prática está conforme o interesse da União.

A importância de o agente público ser defendido pela AGU, quando considerado por esta legal o ato praticado, decorre do fato de que, por exercer cargo/função do Estado, em que não há disponibilidade de interesse, torna-se natural que haja maior fiscalização e cobrança por parte de todos os segmentos da sociedade, o que difere do exercício de atividade privada, em que há disponibilidade de interesse.

Por isso, entende-se ser constitucional a Lei que permite à AGU a defesa judicial e extrajudicial dos agentes públicos quanto aos atos praticados no exercício do cargo/função, já que nada mais faz o agente que atua regularmente no exercício do cargo/função que expressar e materializar o interesse do órgão, instituição ou entidade do ente estatal União.

No Supremo Tribunal Federal, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil questiona, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2888, a referida previsão legal.

Assim dispõe o art. 22 da Lei nº 9.028/1995:

“Art. 22. A Advocacia-Geral da União e os seus órgãos vinculados, nas respectivas áreas de atuação, ficam autorizados a representar judicialmente os titulares e os membros dos Poderes da República, das Instituições Federais referidas no Título IV, Capítulo IV, da Constituição, bem como os titulares dos Ministérios e demais órgãos da Presidência da República, de autarquias e fundações públicas federais, e de cargos de natureza especial, de direção e assessoramento superiores e daqueles efetivos, inclusive promovendo ação penal privada ou representando perante o Ministério Público, quando vítimas de crime, quanto a atos praticados no exercício de suas atribuições constitucionais, legais ou regulamentares, no interesse público, especialmente da União, suas respectivas autarquias e fundações,

ou das Instituições mencionadas, podendo, ainda, quanto aos mesmos atos, impetrar *habeas corpus* e mandado de segurança em defesa dos agentes públicos de que trata este artigo.

§ 1º O disposto neste artigo aplica-se aos ex-titulares dos cargos ou funções referidos no *caput*, e ainda:

I - aos designados para a execução dos regimes especiais previstos na Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974, nos Decretos-Leis nºs 73, de 21 de novembro de 1966, e 2.321, de 25 de fevereiro de 1987; e

II - aos militares das Forças Armadas e aos integrantes do órgão de segurança do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, quando, em decorrência do cumprimento de dever constitucional, legal ou regulamentar, responderem a inquérito policial ou a processo judicial.

§ 2º O Advogado-Geral da União, em ato próprio, poderá disciplinar a representação autorizada por este artigo.”

A regulamentação do referido dispositivo legal hoje está consubstanciada na Portaria nº 408, de 23 de março de 2009, do Ministro da Advocacia-Geral da União, que assim expressa:

PORTARIA Nº 408, DE 23 DE MARÇO DE 2009

Disciplina os procedimentos relativos à representação judicial dos agentes públicos de que trata o art. 22 da Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995, pela Advocacia-Geral da União e Procuradoria-Geral Federal.

O ADOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhes conferem os incisos I, XIII e XVIII do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, resolve:

Art. 1º Esta Portaria disciplina os procedimentos relativos à representação judicial dos agentes públicos de que trata o art. 22 da Lei nº 9.028, de 12 de

abril de 1995, pela Advocacia-Geral da União - AGU e Procuradoria-Geral Federal - PGF.

Art. 2º A representação de agentes públicos somente ocorrerá por solicitação do interessado e desde que o ato pelo qual esteja sendo demandado em juízo tenha sido praticado no exercício de suas atribuições constitucionais, legais ou regulamentares, na defesa do interesse público, especialmente da União, suas respectivas autarquias e fundações, ou das Instituições mencionadas no art. 22 da Lei nº 9.028, de 1995.

Parágrafo único. O pedido de representação judicial pode ser formulado antes ou durante o transcurso do inquérito ou do processo judicial.

Art. 3º A AGU e a PGF poderão representar em juízo, observadas suas competências e o disposto no art. 4º, os agentes públicos a seguir relacionados:

I - o Presidente da República;

II - o Vice-Presidente da República;

III - os Membros dos Poderes Judiciário e Legislativo da União;

IV - os Ministros de Estado;

V - os Membros do Ministério Público da União;

VI - os Membros da Advocacia-Geral da União;

VII - os Membros da Procuradoria-Geral Federal;

VIII - os Membros da Defensoria Pública da União;

IX - os titulares dos Órgãos da Presidência da República;

X - os titulares de autarquias e fundações federais;

XI - os titulares de cargos de natureza especial da Administração Federal;

XII - os titulares de cargos em comissão de direção e assessoramento superiores da Administração Federal;

XIII - os titulares de cargos efetivos da Administração Federal;

XIV – os designados para a execução dos regimes especiais previstos na Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974, nos Decretos-Lei nºs 73, de 21 de novembro de 1966, e 2.321, de 25 de fevereiro de 1987;

XV – os militares das Forças Armadas e os integrantes do órgão de segurança do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, quando, em decorrência do cumprimento de dever constitucional, legal ou regulamentar, responderem a inquérito policial ou a processo judicial;

XVI – os policiais militares mobilizados para operações da Força Nacional de Segurança; e

XVII – os ex-titulares dos cargos e funções referidos nos incisos anteriores.

Art. 4º Os pedidos de representação serão dirigidos:

I – quando se tratar de agentes da Administração Federal direta:

a) ao Secretário-Geral do Contencioso, quando a demanda seja ou deva ser processada originariamente perante o Supremo Tribunal Federal;

b) ao Procurador-Geral da União, quando a demanda seja ou deva ser processada originariamente perante os Tribunais Superiores ou nas hipóteses que envolver as autoridades previstas no § 1º deste artigo, respeitado, neste último caso, o disposto na alínea “a” deste inciso;

c) ao Procurador Regional da União, quando a demanda seja ou deva ser processada por Tribunal Regional da respectiva Região ou no Juízo de primeira instância de sua localidade;

d) ao Procurador-Chefe da União ou ao Procurador Seccional da União, quando a demanda seja ou deva ser processada no Juízo de primeira instância de sua área de atuação;

II – quando se tratar de agentes de autarquias e fundações federais, exceto o Banco Central do Brasil:

a) ao Procurador-Geral Federal, quando a demanda seja ou deva ser processada perante o Supremo Tribunal Federal ou Tribunal Superior;

b) ao Procurador Regional Federal, quando a demanda seja ou deva ser processada por Tribunal Regional da respectiva Região ou no Juízo de primeira instância de sua localidade;

c) ao Procurador-Chefe da Procuradoria Federal no Estado ou ao Procurador Seccional Federal, quando a demanda seja ou deva ser processada no Juízo de primeira instância de sua área de atuação;

d) ao Chefe de Procuradoria Federal, especializada ou não, junto a autarquia ou fundação que, excepcionalmente, ainda detenha representação judicial no Tribunal ou Juízo em que a demanda seja ou deva ser processada.

§ 1º As solicitações do Presidente da República, do Vice-Presidente da República, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores da União, dos membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, do Procurador-Geral da República, do Procurador-Geral do Trabalho, do Procurador-Geral da Justiça Militar, do Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, dos membros do Congresso Nacional, dos Ministros de Estado, dos Ministros do Tribunal de Contas da União e dos Comandantes das Forças Armadas, bem como dos ocupantes de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS níveis 5, 6 e de Natureza Especial – NES da Administração Federal direta, ou equivalentes, para representá-los em qualquer juízo ou tribunal devem ser dirigidas ao Secretário-Geral do Contencioso ou

ao Procurador-Geral da União, observado o disposto no inciso I, alíneas 'a' e 'b', deste artigo.

§ 2º Caso não seja acolhido pedido de representação judicial do Presidente da República, do Vice-Presidente da República, dos Senadores e Deputados Federais, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República, dos Ministros de Estado e do Defensor-Geral da União, os autos do processo administrativo devem ser remetidos para o Gabinete do Advogado-Geral da União para conhecimento.

§ 3º A decisão sobre a assunção da representação judicial de que trata esta Portaria compete às autoridades indicadas no *caput*, observado o disposto no § 1º.

§ 4º A decisão quanto à representação judicial do agente público deve conter, no mínimo, o exame expresso dos seguintes pontos:

- I - enquadramento funcional do agente público nas situações previstas no art. 22 da Lei nº 9.028, de 1995;
- II - natureza estritamente funcional do ato impugnado;
- III - existência de interesse público na defesa da legitimidade do ato impugnado;
- IV - existência ou não de prévia manifestação de órgão da AGU ou da PGF responsável pela consultoria e assessoramento da autarquia ou fundação pública federal sobre o ato impugnado;
- V - consonância ou não do ato impugnado com a orientação jurídica definida pelo Advogado-Geral da União, pelo Procurador-Geral Federal ou pelo órgão de execução da AGU ou da PGF; e
- VI - narrativa sobre o mérito e pronunciamiento sobre o atendimento

aos princípios que norteiam a Administração Pública.

§ 5º Quando houver sindicância ou processo administrativo disciplinar acerca do mesmo fato, a manifestação a que se refere o § 3º deste artigo conterá descrição a respeito do seu objeto, andamento e eventuais conclusões.

§ 6º O requerimento de representação deverá ser encaminhado à AGU ou PGF no prazo máximo de três dias a contar do recebimento do mandado, intimação ou notificação, salvo motivo de força maior ou caso fortuito, devidamente justificado.

§ 7º No caso de haver a necessidade de prática de ato judicial em prazo menor ou igual ao previsto no § 6º, o requerimento de representação deverá ser feito em até vinte e quatro horas do recebimento do mandado, intimação ou notificação.

Art. 5º O agente que solicitar a representação de que trata esta Portaria deverá fornecer ao órgão jurídico competente todos os documentos e informações necessários à defesa, bem como a indicação de testemunhas, quando necessário, tais como:

- I - nome completo e qualificação do requerente, indicando, sobretudo, o cargo ou função ocupada;
- II - descrição pormenorizada dos fatos;
- III - citação da legislação constitucional e infraconstitucional, inclusive atos regulamentares e administrativos, explicitando as atribuições de sua função e o interesse público envolvido;
- IV - justificativa do ato ou fato relevante à defesa do interesse público;
- V - indicação de outros processos, judiciais ou administrativos, ou inquéritos que mantenham relação com a questão debatida;
- VI - cópias reprográficas de todos os documentos que fundamentam ou provam as alegações;

VII - cópias reprográficas integrais do processo ou do inquérito correspondente;

VIII - indicação de eventuais testemunhas, com respectivas residências; e

IX - indicação de meio eletrônico, endereço e telefone para contato.

§ 1º Para fins de ajuizamento de ação penal privada, o requerimento deve contemplar expressa autorização, inclusive com a menção do fato criminoso e a indicação de seu autor.

§ 2º Os documentos em poder da Administração Pública Federal que não forem franqueados ao requerente, comprovada a recusa administrativa, e reputados imprescindíveis à causa, podem ser requisitados pelo órgão competente da AGU ou da PGF, nos termos do art. 4º da Lei nº 9.028, de 1995, ou do art. 37, § 3º, da Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001.

§ 3º A AGU e a PGF manifestar-se-ão sobre a aceitação de pedido de representação judicial no prazo de três dias úteis, salvo em caso urgente de que possa resultar lesão grave e irreparável ao requerente, no qual o prazo será de vinte e quatro horas.

§ 4º Na tramitação do requerimento de representação judicial, os servidores e todos quantos tiverem acesso a ele devem guardar sigilo sobre a sua existência e conteúdo.

Art. 6º Não cabe a representação judicial do agente público quando se observar:

I - não terem sido os atos praticados no estrito exercício das atribuições constitucionais, legais ou regulamentares;

II - não ter havido a prévia análise do órgão de consultoria e assessoramento jurídico competente, nas hipóteses em que a legislação assim o exige;

III - ter sido o ato impugnado praticado em dissonância com a orien-

tação, se existente, do órgão de consultoria e assessoramento jurídico competente, que tenha apontado expressamente a inconstitucionalidade ou ilegalidade do ato, salvo se possuir outro fundamento jurídico razoável e legítimo;

IV - incompatibilidade com o interesse público no caso concreto;

V - conduta com abuso ou desvio de poder, ilegalidade, improbidade ou imoralidade administrativa, especialmente se comprovados e reconhecidos administrativamente por órgão de auditoria ou correição;

VI - que a autoria, materialidade ou responsabilidade do requerente tenha feito coisa julgada na esfera cível ou penal;

VII - ter sido levado a juízo por requerimento da União, autarquia ou fundação pública federal, inclusive por força de intervenção de terceiros ou litisconsórcio necessário;

VIII - que se trata de pedido de representação, como parte autora, em ações de indenizações por danos materiais ou morais, em proveito próprio do requerente;

IX - não ter o requerimento atendido os requisitos mínimos exigidos pelo art. 4º; ou

X - o patrocínio concomitante por advogado privado.

Art. 7º Da decisão sobre o pedido de representação judicial, será dada ciência imediata ao requerente.

§ 1º Acolhido o pedido de representação judicial, cabe ao chefe da respectiva unidade designar um advogado ou procurador para representar judicialmente o requerente.

§ 2º Do indeferimento do pedido de representação judicial cabe recurso à autoridade imediatamente superior.

§ 3º O recurso será dirigido à autoridade que indeferiu o pedido, a qual, se não a reconsiderar em vinte

e quatro horas, o encaminhará à autoridade superior.

Art. 8º Verificadas, no transcurso do processo ou inquérito, quaisquer das hipóteses previstas no art. 6º, o advogado ou o procurador responsável suscitará incidente de impugnação sobre a legitimidade da representação judicial à autoridade competente, sem prejuízo do patrocínio até a decisão administrativa final.

§ 1º Aplica-se ao incidente de que trata o *caput*, o disposto no art. 7º, *caput* e § 2º.

§ 2º Acolhido o incidente de impugnação, a notificação do requerente equivale à cientificação de renúncia do mandato, bem como ordem para constituir outro patrono para a causa, mantida a representação pelo prazo que a lei processual fixar, desde que necessário para lhe evitar prejuízo.

Art. 9º Caso a ação judicial seja proposta apenas em face do requerente e o pedido de sua representação judicial seja acolhido, o órgão competente da AGU ou da PGF requererá o ingresso da União ou da autarquia ou fundação pública federal, conforme o caso, na qualidade de assistente simples, salvo vedação legal ou avaliação técnica sobre a inconveniência da referida intervenção.

Art. 10. Esta portaria entra em vigor na data de sua publicação.

JOSÉ ANTONIO DIAS TOFFOLI”

A demonstração maior de que a representação judicial do agente público somente pode ocorrer quando a atuação deste estiver de acordo com o interesse público reside no fato de que haverá, em regra, após a análise prévia da referida compatibilidade da atuação, o ingresso da União, na qualidade de assistente simples, haja vista que, a partir de então, passa a haver uma concordância da Advocacia-Geral da União de que existe, *a priori*, presunção de legalidade no ato ou fato questionado, o

que leva a ser compreendido que o Estado, no caso a União, pode e deve ingressar no feito na qualidade de assistente simples, com vistas à defesa judicial do agente público, já que a manifestação deste, como dito, nada mais representa do que a vontade do ente estatal.

Ingressando a União como assistente simples, a competência passa a ser da Justiça Federal, nos termos do art. 109 da Constituição Federal.

#### *2.4. O ajuizamento e a intervenção da União em ações civis públicas, ações de improbidade e ações populares*

Com base em previsão legal, sabemos que a Advocacia-Geral da União, em nome da União, tem permissivo para o ajuizamento e a intervenção em ações civis públicas e ações de improbidade. No referente a ações populares, sendo vislumbrado que determinada ação popular visa proteger o patrimônio público na sua ampla acepção, é possível a União pleitear o ingresso no feito.

A regulamentação da Procuradoria-Geral da União, dentro do que foi dito acima referente ao ato infralegal que dispõe sobre os aspectos operacionais e de execução da atuação da Advocacia-Geral da União na defesa dos órgãos dos poderes, via personalidade judiciária, visa tornar mais racional, compreensível e célere a atuação da Instituição no ajuizamento ou na intervenção em ações civis públicas e nas de improbidade administrativa, bem como na intervenção em ações populares, conforme prevê e disciplina as leis pertinentemente a essas espécies de ação.

Para maior facilidade de entendimento da regulamentação da Procuradoria-Geral da União, merecem serem lembradas a seguir as Leis que regulam essas espécies de ação, bem como os artigos mais estreitamente relacionados à normatização.

Da Lei nº 7.347/1985 (regulamenta a ação civil pública), com as alterações subsequentes, merece destaque:

“Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

I – ao meio-ambiente;

II – ao consumidor;

III – a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IV – a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

V – por infração da ordem econômica e da economia popular;

VI – à ordem urbanística.

Parágrafo único. Não será cabível ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados.

(...)

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I – o Ministério Público;

II – a Defensoria Pública;

III – a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

IV – a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;

V – a associação que, concomitantemente:

a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil;

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

§ 1º O Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei.

§ 2º Fica facultado ao Poder Público e a outras associações legitimadas nos termos deste artigo habilitar-se como litisconsortes de qualquer das partes.

§ 3º Em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público ou outro legitimado assumirá a titularidade ativa.

§ 4º O requisito da pré-constituição poderá ser dispensado pelo juiz, quando haja manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido.

§ 5º Admitir-se-á o litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados na defesa dos interesses e direitos de que cuida esta lei.

§ 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

Art. 6º Qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção.”

Da Lei nº 4.717/1965 (regulamenta a ação popular) ressalta-se:

“Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de insti-

tuições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

(...)

Art. 6º A ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo.

§ 1º Se não houver benefício direto do ato lesivo, ou se for ele indeterminado ou desconhecido, a ação será proposta somente contra as outras pessoas indicadas neste artigo.

§ 2º No caso de que trata o inciso II, item “b”, do art. 4º, quando o valor real do bem for inferior ao da avaliação, citar-se-ão como réus, além das pessoas públicas ou privadas e entidades referidas no art. 1º, apenas os responsáveis pela avaliação inexata e os beneficiários da mesma.

§ 3º *A pessoa jurídica de direito público ou de direito privado, cujo ato seja objeto de impugnação, poderá abster-se de contestar o pedido, ou poderá atuar ao lado do autor, desde que isso se afigure útil ao interesse público, a juízo do respectivo representante legal ou dirigente.*

§ 4º O Ministério Público acompanhará a ação, cabendo-lhe apressar a produção da prova e promover a responsabilidade, civil ou criminal, dos que nela incidirem, sendo-lhe vedado, em qualquer hipótese, assumir a defesa do ato impugnado ou dos seus autores.

§ 5º É facultado a qualquer cidadão habilitar-se como litisconsorte ou assistente do autor da ação popular.” (destacamos).

Pertinentemente à Lei nº 8.429/1992 (regulamenta a ação de improbidade administrativa), enfatiza-se:

“Art. 1º Os 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, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se

beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Art. 4º Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

Art. 5º Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano.

Art. 6º No caso de enriquecimento ilícito, perderá o agente público ou terceiro beneficiário os bens ou valores acrescidos ao seu patrimônio.

Art. 7º Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá a autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado.

Parágrafo único. A indisponibilidade a que se refere o *caput* deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito.

Art. 8º O sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilicitamente está sujeito às cominações desta lei até o limite do valor da herança.

(...)

Art. 14. Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade.

§ 1º A representação, que será escrita ou reduzida a termo e assinada, conterá a qualificação do representante, as informações sobre o fato e sua autoria e a indicação das provas de que tenha conhecimento.

§ 2º A autoridade administrativa rejeitará a representação, em despacho fundamentado, se esta não contiver as formalidades estabelecidas no § 1º deste artigo. A rejeição não impede a representação ao Ministério Público, nos termos do art. 22 desta lei.

§ 3º Atendidos os requisitos da representação, a autoridade determinará a imediata apuração dos fatos que, em se tratando de servidores federais, será processada na forma prevista nos arts. 148 a 182 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 e, em se tratando de servidor militar, de acordo com os respectivos regulamentos disciplinares.

Art. 15. A comissão processante dará conhecimento ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas da existência de procedimento administrativo para apurar a prática de ato de improbidade.

Parágrafo único. O Ministério Público ou Tribunal ou Conselho de Contas poderá, a requerimento, designar representante para acompanhar o procedimento administrativo.

Art. 16. Havendo fundados indícios de responsabilidade, a comissão representará ao Ministério Público ou à procuradoria do órgão para que requeira ao juízo competente a decretação do seqüestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

§ 1º O pedido de seqüestro será processado de acordo com o disposto nos arts. 822 e 825 do Código de Processo Civil.

§ 2º Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais.

Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Mi-

nistério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

§ 1º É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o *caput*.

§ 2º A Fazenda Pública, quando for o caso, promoverá as ações necessárias à complementação do ressarcimento do patrimônio público.

§ 3º No caso da ação principal ter sido proposta pelo Ministério Público, a pessoa jurídica interessada integrará a lide na qualidade de litisconsorte, devendo suprir as omissões e falhas da inicial e apresentar ou indicar os meios de prova de que disponha.

§ 3º No caso de a ação principal ter sido proposta pelo Ministério Público, aplica-se, no que couber, o disposto no § 3º do art. 6º da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. (Redação dada pela Lei nº 9.366, de 1996)

§ 4º O Ministério Público, se não intervir no processo como parte, atuará obrigatoriamente, como fiscal da lei, sob pena de nulidade.

§ 5º A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto. (Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001)

Tendo presente essa realidade, na Procuradoria-Geral da União vigora a Ordem de Serviço nº 64/2007, que disciplina aspectos importantes à operacionalização e à implementação dessa matéria:

ORDEM DE SERVIÇO Nº 64, DE 07 DE DEZEMBRO DE 2007. O PROCURADOR-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I e III do art. 3º, inciso V do art. 11, inciso VI do art. 14, e alíneas -a- e -b- do inciso VI do art. 17, do Ato Regimental nº 5, de 19 de junho de 2002, resolve:

Art. 1º Compete aos Procuradores-Regionais e Procuradores-Chefes da União, no âmbito de suas competências, a atribuição de autorizar, em cada caso, o ajuizamento de ações civis públicas e ações de improbidade administrativa, bem como a intervenção da União nessas ações e nas populares.

Parágrafo único. Fica ressalvado o disposto no *caput* deste artigo quando o Procurador-Regional ou Procurador-Chefe da União estiver em estágio confirmatório, hipótese em que estas atribuições serão exercidas, respectivamente, pelo Procurador-Geral ou Procurador-Regional da União.

Art. 2º Nas consultas dirigidas aos Procuradores-Regionais ou Procuradores-Chefes da União, os Advogados da União deverão emitir parecer motivado e conclusivo sobre o ajuizamento das ações, a participação da União como litisconsorte, ativo ou passivo, ou como assistente, simples ou litisconsorcial.

Parágrafo único. No caso das Procuradorias-Seccionais da União, os Procuradores-Seccionais deverão encaminhar o parecer, após sua apreciação e na hipótese de sua aprovação, para o correspondente Procurador-Regional ou Procurador-Chefe da União que possuir a atribuição para decidir nos termos do art. 1º desta Ordem de Serviço.

Art. 3º O pedido de autorização para o ajuizamento de ação civil pública ou ação de improbidade administrativa deverá ser instruído com as seguintes peças:

I - documentação comprobatória das alegações, que poderá ser obtida, se for o caso, em processo administrativo aberto para fins instrutórios, a cargo da Procuradoria responsável;

II – parecer técnico conclusivo do Núcleo Executivo de Cálculos e Perícias da unidade, se necessário;

III – indicação do termo final do prazo para manifestação, se existente; e

IV – cópia de outros documentos que possam auxiliar no exame.

Art. 4º O pedido de autorização para a intervenção da União em ação civil pública, ação de improbidade administrativa ou ação popular deverá ser instruído com as seguintes peças:

I – petição inicial e documentação comprobatória das alegações;

II – decisão sobre pedido de cautelar ou de antecipação de tutela, quando for o caso;

III – demais decisões monocráticas, mandados dirigidos à União, sentença e acórdão porventura existentes no processo judicial;

IV – indicação do termo final do prazo para manifestação; e

V – cópia de outros documentos que possam auxiliar no exame.

Art. 5º Fica sujeita à expressa autorização do Procurador-Regional da União o ajuizamento das ações e a intervenção quando o interesse da União ameaçado ou violado referir-se à área territorial de atribuição de mais de uma Procuradoria da União vinculados a uma única Procuradoria-Regional.

Art. 6º O entendimento firmado em precedente sobre o assunto pela Procuradoria-Geral da União deve ser utilizado como parâmetro para decisão de propor ações civis públicas e ações de improbidade, bem como de intervir nessas ações e nas populares.

Art. 7º Em caso de dúvida a respeito do ajuizamento das ações ou a intervenção da União, os Procuradores-Chefes e os Procuradores-Regionais da União deverão encaminhar o

processo administrativo à decisão do Procurador-Geral da União, com parecer fundamentado, instruído com a documentação indicada no art. 3º ou 4º desta Ordem de Serviço, conforme a hipótese.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no *caput* deste artigo no caso de o Procurador-Regional ou Procurador-Chefe decidir pelo não ajuizamento de ação civil pública ou de improbidade administrativa.

Art. 8º Deverão ser enviados à Procuradoria-Geral da União relatórios até o dia 15 (quinze) dos meses de junho e dezembro de cada exercício financeiro sobre as ações ajuizadas e as intervenções da União.

Art. 9º Fica sujeita à expressa autorização do Procurador-Geral da União o ajuizamento das ações e a intervenção quando o interesse da União ameaçado ou violado referir-se à área territorial de atribuição de mais de uma Procuradoria-Regional ou quando figurarem como parte o Presidente da República, o Vice-Presidente da República, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores da União, membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República, o Procurador-Geral do Trabalho, o Procurador-Geral da Justiça Militar, o Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, os membros do Congresso Nacional, os Ministros de Estado, os Ministros do Tribunal de Contas da União, os Governadores dos Estados-Membros e do Distrito Federal, os Presidentes dos Tribunais de Justiça dos Estados-Membros e do Distrito Federal, os Presidentes das Assembléias Legislativas dos Estados-Membros e da Câmara

Legislativa do Distrito Federal e os Comandantes das Forças Armadas, bem como os ocupantes de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS 5, 6 e de Natureza Especial - NES na esfera federal, relativas a atos praticados no exercício de suas funções, ainda que tenham deixado os respectivos cargos.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no *caput* deste artigo quando o ajuizamento das ações e a intervenção em ação civil pública, em ação popular e em ação de improbidade possa resultar em conflito de atribuições, no campo das competências constitucionais nos moldes do previsto no art. 102, I, 'f' da Constituição Federal, entre os Entes da Federação, ou conflitos de atribuições entre autoridades administrativas e judiciárias da União ou entre estas com as dos Estados-Membros da Federação.

Art. 10. Não sendo possível atender à intimação judicial para dizer sobre a intervenção, no prazo fixado pelo Juiz do feito, a União deverá requerer ampliação do prazo para manifestação, justificando o pedido pela necessidade de obtenção de elementos para decisão perante outros órgãos da Administração ou pela realização de diligência.

Art. 11. É vedada a juntada de cópia ou de informações, nos autos judiciais, bem como a reprodução do conteúdo das notas, pareceres e despachos proferidos em processos administrativos que analisaram o interesse da União na intervenção ou na propositura das ações.

Art. 12. Fica revogada a Ordem de Serviço nº 27, de 29 de maio de 2007.

Art. 13. Esta Ordem de Serviço entra em vigor na data de sua publicação.

LUÍS HENRIQUE MARTINS DOS ANJOS “

Também, a fim de dar maior efetividade à atuação proativa, a Procuradoria-Geral da União editou a Portaria nº 15/2008, nos seguintes termos:

“PORTARIA Nº 15, DE 25 DE SETEMBRO DE 2008

O Procurador-Geral da União, no uso de suas atribuições, resolve:

Art. 1º Criar grupos permanentes de atuação pró-ativa no âmbito das Procuradorias-Regionais da União, Procuradorias da União e Procuradorias-Seccionais da União, no seguinte quantitativo:

I - no mínimo cinco Advogados da União, nas Procuradorias-Regionais da União;

II - no mínimo três Advogados da União, nas Procuradorias da União com mais de vinte e um Advogados da União, considerando o total de sua lotação ideal;

III - no mínimo dois Advogados da União, nas Procuradorias da União com mais de doze e menos de vinte e um Advogados da União, considerando o total de sua lotação ideal;

IV - no mínimo um Advogado da União, nas Procuradorias da União com até doze Advogados da União, considerando o total de sua lotação ideal;

V - nas Procuradorias Seccionais, a atuação será do Procurador-Seccional ou Advogado por ele designado.

§ 1º O quantitativo mínimo previsto neste artigo pode ser aumentado mediante provocação dos componentes dos grupos, alteração esta a ser decidida pela Procuradoria-Geral da União, após a manifestação do dirigente da Procuradoria respectiva, ouvindo em seguida o Departamento de Patrimônio Público e Probidade Administrativa da Procuradoria-Geral da União.

§ 2º As Procuradorias da União com até seis e as Procuradorias Seccionais

com até três Advogados da União em exercício poderão deixar de constituir os grupos de que trata o *caput* deste artigo, mantidas as atribuições previstas no art. 2º desta Portaria.

§ 3º Em casos excepcionais, a Procuradoria-Geral da União poderá designar outra unidade para colaborar nas matérias referidas no inc. I do art. 2º desta Portaria, mediante provocação dos órgãos mencionados no parágrafo anterior.

§ 4º O ato de designação de que trata o parágrafo antecedente fixará os limites da colaboração a ser realizada. Art. 2º Compete aos Advogados da União que constituirão os grupos a que se refere o art. 1º, exclusivamente:

I – propor e acompanhar:

- a) ação civil pública;
- b) ação de improbidade administrativa;
- c) ação de ressarcimento ao Erário decorrente de atos de improbidade ou cuja recomposição seja superior a um milhão de reais, independentemente da natureza; e
- d) ação de execução de julgados do Tribunal de Contas da União;

II – intervir no pólo ativo, se for o caso, em:

- a) ação civil pública;
- b) ação de improbidade administrativa; e
- c) ação popular.

III – atuar no âmbito extrajudicial com a instauração e acompanhamento de procedimento administrativo prévio tendente à coleta de documentos e informações indispensáveis à atuação judicial relativa aos incisos I e II;

IV – submeter às autoridades referidas na Ordem de Serviço PGU nº 10, de 25 de março de 2008, propostas de termos de ajustamento de conduta, para prevenir ou terminar litígios que

envolvam as situações de que tratam os incisos I e II;

V – elaborar estudos e teses jurídicas, bem como sugerir medidas ao Procurador-Geral da União tendentes ao aperfeiçoamento da atuação pró-ativa da União;

VI – encaminhar à Procuradoria-Geral da União, até o dia 15 (quinze) dos meses de fevereiro, maio, agosto e novembro, relatórios sobre as ações ajuizadas e as intervenções da União de que tratam os incisos I e II, bem como sobre os procedimentos tratados no inciso III deste artigo, ficando revogado o *caput* do art. 8º da Ordem de Serviço PGU nº 64, de 07 de dezembro de 2007;

Parágrafo único. O exercício das atribuições previstas neste artigo não dispensa a observância dos dispositivos não alterados da Ordem de Serviço PGU nº 64, de 07 de dezembro de 2007.

Art. 3º Os Advogados da União que constituirão o grupo de que trata esta Portaria terão dedicação exclusiva, sendo as atividades desempenhadas consideradas de natureza relevante; Parágrafo único. Os Advogados da União referidos no *caput* serão designados por ato do titular da unidade, comunicada a escolha, incontinenti, ao Departamento de Patrimônio Público e Probidade Administrativa da Procuradoria-Geral da União.

Art. 4º O titular da Unidade de exercício dos Advogados da União do grupo de que trata esta Portaria deverá adotar as providências necessárias à oportuna redistribuição interna dos serviços;

Art. 5º Os Grupos previstos neste ato deverão iniciar suas atividades até 1º de janeiro de 2009, devendo os dirigentes das unidades da Procuradoria-Geral da União editar Ordens de Serviço constituindo-os em suas respectivas Procuradorias.

Art. 6º Os casos não previstos nesta portaria serão resolvidos pelo Procurador-Geral da União.

Art. 7º A presente Portaria entra em vigor na data de sua publicação, mantidas as atribuições do Grupo de Trabalho constituído pela Portaria PGU nº 03, de 18 de dezembro de 2003.

JEFFERSON CARÚS GUEDES”

A regulamentação da Procuradoria-Geral da União, como dito, visa tornar a atuação proativa da Advocacia-Geral da União mais eficiente e eficaz, fazendo que os seus órgãos de execução e os seus membros tenham a exata percepção da importância disso, bem como o devido respaldo institucional e hierárquico do Órgão de Direção Superior para essa atuação.

Essa atuação proativa da Advocacia-Geral da União, conjugada com as atividades de consultoria/assessoramento jurídico e defesa judicial e extrajudicial da União e da República Federativa do Brasil, tem a nos demonstrar, de forma insofismável, que realmente a Instituição e seus membros desempenham atividades típicas de estado e não de governo, já que qualquer ato ou política pública dos poderes da União, inclusive do governo do momento, somente poderá ser sustentado por essa Advocacia Pública Federal caso esteja alicerçado pela ordem jurídica vigente.

Por outro lado, entende-se que a atuação proativa da Advocacia-Geral da União merece ser bem coordenada com a sua área de consultoria e de assessoramento jurídico, bem como a de defesa judicial e extrajudicial, atividades típicas, por assim dizer, da Instituição, sob pena da possibilidade de gerar contradições não saudáveis à sua competência e às suas atribuições como um todo.

Nesse momento, merece ser reproduzida a declaração, na condição de Procurador-Geral da União Substituto, que se teve a oportunidade de transmitir e o privilégio singular de ver constar no excelente trabalho de conclusão de pós-graduação do Dr. Carlos Araújo Souto, sob a orientação do

Dr. Rui Magalhães Piscitelli, intitulado “A AGU E A REDE DE CONTROLE GOVERNAMENTAL” (2009), que consta na Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados:

“(…)

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 con-

sultorias e assessoramentos jurídicos. Assim, todo esse encadeamento necessita de adequada condução pela AGU.

(...)

*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.

(...)” (destacamos)

Visualiza-se que, com as cautelas acima levantadas, a atuação proativa da União pode muito bem caminhar paralelamente à

atividade de consultoria e assessoramento jurídico, bem como de defesa judicial e extrajudicial, sem quaisquer espécies de riscos a essas nobres funções jurídicas da Advocacia-Geral da União.

### 3. Considerações finais

Com o enfrentamento dos tópicos acima, espera-se haver tido a oportunidade de trazer à baila para a comunidade jurídica, em especial aos operadores no direito público, e à sociedade em geral, alguns aspectos relevantes da prática jurídica no âmbito da Advocacia-Geral da União, mais especificamente no campo do contencioso da União – Administração Direta –, exercida pela Procuradoria-Geral da União e seus órgãos de execução – Procuradorias Regionais, Estaduais e Seccionais, na esteira do dito no artigo “Arquitetura da estrutura jurídico-funcional da Advocacia-Geral da União após 17 (dezesete) anos de existência. Modelo ideal”, abaixo referido nos dados bibliográficos.

Também, não pode ser deixado de frisar a importância de que sempre haja um trabalho de sistematização da atuação da Advocacia-Geral da União e dos seus membros, como também de seus servidores técnico-administrativos, com vistas a incessantemente buscar respaldo e coerência nessa atuação.

Por fim, ressalte-se que as regulamentações acima citadas, como outras, são decorrência de uma inteligência coletiva brotada e despertada entre os membros da Advocacia-Geral da União, capitaneada e estimulada pelos dirigentes dos órgãos superiores desta Instituição.

### Referências

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: C. Bastos, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Reforma do Estado: o papel das agências reguladoras e fiscalizadoras. *Fórum Administrativo*, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 253-257, maio 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

\_\_\_\_\_. Agências reguladoras. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 90, n. 791, p. 739-756, set. 2001.

PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. *Reforma administrativa: Estado, o serviço público e o servidor*. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

PERIN, Jair José. A intervenção do Estado no domínio econômico e a função das agências de regulamentação

no atual contexto brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 40, n. 159, p. 145-160, jul./set. 2003.

\_\_\_\_\_. Considerações críticas a respeito da divisão de competências entre a Justiça comum e as especializadas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 44, n. 175, p. 205-217, jul./set. 2007.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. Atualização de Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. 25. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

SOUTO, Carlos Araujo. *A AGU e a rede de controle governamental*. (Monografias, dissertações e teses). 35 f. Monografia (especialização) – Curso de Pós-Graduação em Auditoria Interna e Controle Governamental, Instituto Serzedelo Corrêa do Tribunal de Contas da União, 2009. Disponível em: <[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/3764/agu\\_rede\\_souto.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/3764/agu_rede_souto.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 17 nov. 2011.