

Arquitetura da estrutura jurídico-funcional da Advocacia-Geral da União após dezessete anos de existência

Modelo ideal

Jair José Perin

Sumário

1. Introdução. 2. Necessidade de evolução da normatização, da organização e do funcionamento do Estado e das instituições, em especial públicas. 3. Descentralização dos serviços públicos. 4. Modelo ideal de organização e de funcionamento da Advocacia-Geral da União. 5. Considerações finais.

1. Introdução

Para ingressar e sondar aquilo que o título do presente artigo visa atingir, mostra-se importante fazer algumas considerações introdutórias fundamentais.

Cabe iniciar fazendo a menção de que o Estado politicamente organizado demorou muito, na história da evolução dos povos, para adquirir os atuais contornos.

Essa evolução sempre trouxe muitas discussões sobre o modelo ideal desse Estado politicamente organizado, inclusive sob os aspectos de se esse Estado deve ser mais liberal, ou seja, menos interventivo e, principalmente, menos participativo no desenvolvimento econômico-social, ou mais interventivo, regulador, incentivador e participativo no campo desse desenvolvimento econômico-social. Nesse campo existe, na história de sua evolução, vários momentos que facilmente são identificados e mapeados, cabendo lembrar mais recentemente as duas grandes guerras mundiais, a depressão de 1929, e, nos dias

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

atuais, a atual crise que impõe, como regra, uma recessão econômico-financeira, tanto para o setor público como para o privado de praticamente todos os Países e blocos econômicos.

Nos Estados Democráticos de Direito modernos, os textos constitucionais, aprovados por assembleias constituintes, no exercício do poder constituinte originário, procuram traçar e discriminar, de acordo com as necessidades de especialização, o que deve ser exercido pelo Estado e o que deve ser exercido pela iniciativa privada. Também, no caso dos Estados Federais, como será a distribuição de competências e atribuições entre os entes da Federação. Referente ao Brasil, entre a União, os Estados e os Municípios.

2. Necessidade de evolução da normatização, da organização e do funcionamento do Estado e das instituições, em especial públicas

A evolução do conhecimento, das necessidades e dos aperfeiçoamentos do atual estágio de progresso econômico, financeiro, social, cultural, científico e tecnológico, estabelecido pelo crescimento das demandas, estão impondo ao Estado, cada vez mais, para poder exercer todas as suas missões e atividades estabelecidas na Constituição Federal, nas Leis Infraconstitucionais e nas regulamentações infralegais, a intensificação da normatização, cada vez mais especializada, de todos os ramos de atividade. A precipitação disso decorre, em especial, por estarmos na era da cibernética e da globalização do conhecimento. A maior representação disso está presente na quantidade de leis editadas após os anos 80: a consolidação das leis anualmente editadas demonstra e comprova essa realidade.

A imprescindibilidade de normatização, diante dos frequentes anseios impostos pela realidade nacional e mundial, importa que haja uma correspondência no que se refere à organização e ao funcionamento

do Estado e das instituições, em especial públicas, para o atingimento das missões e das atividades afetas ao aparelho estatal.

Ressalte-se que a eficiência e a eficácia na atuação têm muito a ver com a concepção da organização e do funcionamento de qualquer instituição, órgão ou empresa. No caso do Estado, não pode ser diferente a preocupação quanto a esses aspectos.

Em relação ao Estado brasileiro, a sua dinâmica de organização e de funcionamento deve ter presente, de imediato, o modelo do Estado Federal do Brasil previsto pela atual Constituição Federal de 1988, em que existem competências comuns, concorrentes e exclusivas das três esferas da federação (União, Estados e Municípios) e, dentro dessas, as funções de cada um dos Poderes (executivo, legislativo e judiciário) e de cada Instituição, bem como o que é previsto para a administração direta ou indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista).

Da mesma forma, entende-se que o atingimento das missões e das atividades estabelecidas pela Constituição Federal e pela legislação infraconstitucional, via organização e funcionamento, será alcançado com sucesso com o seguimento, também, dos princípios orientadores que constam nesses diplomas, como, por exemplo, os elencados no art. 6º do Decreto-Lei nº 200/67, *verbis*:

“Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

I - Planejamento;

II - Coordenação;

III - Descentralização;

IV - Delegação de Competência;

V - Controle.”

3. Descentralização dos serviços públicos

Para os propósitos do presente artigo, cabe destacar que, no caso do Brasil, a Constituição Federal de 1988 também discrimi-

na, em especial para a União, como será a descentralização dos serviços públicos no âmbito dos Entes da Federação, como também a descentralização por colaboração às pessoas jurídicas de direito privado. Sobre o assunto, leciona a doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (1999, p. 298-299):

“Descentralização *por serviços, funcional* ou *técnica* é a que se verifica quando o poder público (União, Estados ou Municípios) cria uma pessoa jurídica de direito público ou privado e a ela atribui a titularidade e a execução de determinado serviço público. No Brasil, essa criação somente pode se dar por meio de *lei* e corresponde, basicamente, à figura da *autarquia*, mas abrange também *fundações* governamentais, *sociedades de economia mista* e *empresas públicas*, que exerçam serviços públicos.

(...)

Descentralização por colaboração é a que se verifica quando, por meio de *contrato* ou *ato administrativo unilateral*, se transfere a *execução* de determinado serviço público a pessoa jurídica de direito privado, previamente existente, conservando o poder público a *titularidade* do serviço.”

Hely Lopes Meirelles (1997, p. 299) expressa:

“Serviço descentralizado é todo aquele que o Poder Público transfere a sua titularidade, ou, simplesmente, a sua execução, por outorga ou delegação, a autarquias, entidades paraestatais, empresas privadas ou particulares individualmente. Há outorga, quando o Estado cria uma entidade e a ela transfere, por lei, determinado serviço público ou de utilidade pública; há delegação, quando o Estado transfere, por contrato (concessão) ou ato unilateral (permissão ou autorização), unicamente a execução do serviço, para que o delegado o preste ao

público em seu nome e por sua conta e risco, nas condições regulamentares e sob controle estatal.”

Prossegue o autor citado (Idem, p. 301):

“Conceito – Autarquia são entes administrativos autônomos, criados por lei específica, com personalidade jurídica de direito público interno, patrimônio próprio e atribuições específicas. São entes autônomos, mas não são autonomias. Inconfundível é autonomia com autarquia: aquela legisla para si; esta administra-se a si própria, segundo as leis editadas pela entidade que a criou.

O conceito de autarquia é meramente administrativo; o de autonomia é precipuamente político. Daí estarem as autarquias sujeitas ao controle da entidade estatal a que pertencem, enquanto as autonomias permanecem livres desse controle, e só adstritas à atuação política das entidades maiores a que se vinculam, como ocorre com os Municípios brasileiros (autonomias), em relação aos Estados-membros e à União.

A autarquia é forma de descentralização administrativa, através da personificação de um serviço retirado da Administração centralizada. (...)”

O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, assim dispõe pertinentemente ao assunto:

“Art. 4º A Administração Federal compreende:

I – A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II – A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista;

d) Fundações públicas.

Parágrafo único. As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

II - Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.

III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta.

IV - Fundação Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes.

§ 1º No caso do inciso III, quando a atividade for submetida a regime de monopólio estatal, a maioria acionária caberá apenas à União, em caráter permanente.

§ 2º O Poder Executivo enquadrará as entidades da Administração Indireta existentes nas categorias constantes deste artigo.

§ 3º As entidades de que trata o inciso IV deste artigo adquirem personalidade jurídica com a inscrição da escritura pública de sua constituição no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, não se lhes aplicando as demais disposições do Código Civil concernentes às fundações."

É importante ressaltar que a exigência de lei específica para a criação de autarquia e para a autorização no tocante à instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista ou de fundação encontra previsão no art. 37, XIX, da Constituição Federal de 1988. Inclusive, para a criação de subsidiárias de empresas públicas e de sociedades de economia mista, existe a necessidade de autorização legislativa, em cada caso, conforme reza o inciso XX do art. 37 da Constituição Federal.

Dentro dessa temática, merece especial destaque a questão da criação de agências de regulação, autarquias com um regime especial, as quais sugeriram como uma necessidade de especialização do atual modelo de Estado. No que tange às agências de regulação, tivemos a oportunidade de explorar no artigo *A Intervenção do Estado no domínio econômico e a função das agências de regulamentação no atual contexto brasileiro* (PERIN, 2003, p. 145-160) algumas observações, cabendo destacar neste momento o seguinte:

"(...)

4. As agências de regulação

De acordo com o texto constitucional, promulgado pelo Poder Constituinte Originário, e as alterações subsequentes levadas a efeito pelo Poder Cons-

tituinte Derivado, por intermédio das Emendas Constitucionais 8/95, 9/95, 13/96 e 19/98, foi intensificada a criação de agências de regulação no âmbito do Poder Público, seja na esfera federal, seja na estadual.

Está dentro do espírito da descentralização do serviço público, a fim de que o Estado, por intermédio desses entes, consiga melhores resultados no exercício do poder de polícia, e até no normativo, quando da complementação e da integralização das normas legais, já que são especializados por excelência, com amplo conhecimento técnico-científico de tarefas econômicas e/ou financeiras.

Conforme a concepção da última Reforma Administrativa, o papel de controle do Estado, em relação a determinadas atividades, é melhor executado se desempenhado por entes descentralizados que ele cria.

(...)

Como se percebe, a quantidade de agências de regulação em nível da Administração Pública Federal é bastante grande, demonstrando, de forma cabal, uma opção efetiva do Poder Público Federal pela adoção do princípio da descentralização administrativa e, também, da desestatização dos serviços públicos até então realizados diretamente pelo Estado.

As Agências de Regulação, criadas pelo Governo Federal, pertencem à Administração Indireta, sob a forma de Autarquias Especiais, as quais somente podem ser criadas mediante lei específica, à luz do disposto no art. 37, XIX, da Carta Fundamental.”

O doutrinador Alexandre de Moraes (2001), em artigo sobre *Agências reguladoras*, assim se expressa, aproveitando-se, inclusive, de observações de outros doutrinadores:

“(…)

A continuidade da atenuação das idéias liberais clássicas da impossibilidade absoluta de delegação legislativa é uma conseqüência do novo panorama administrativo do Estado, que exige a *descentralização* e que traz consigo novas exigências de *celeridade, eficiência e eficácia fiscalizatória* incompatíveis com o modelo anacrônico da burocracia tradicional gerada a partir das idéias liberais de Separação dos Poderes e inaplicável em face do aumento de ingerência do Poder Público na Sociedade.

A insatisfação com a ineficiência do Estado contemporâneo, sobrecarregado na execução de obras e serviços, acarretou uma reforma de mentalidade administrativa com a ocorrência de diversas privatizações, sempre com a finalidade de descentralização dos serviços públicos, pois, como salientam Garcia de Enterría e Tomás-Ramón Fernandez, as funções e atividades a serem realizadas pela Administração são algo puramente contingente e historicamente variável, que dependem essencialmente de uma demanda social, distinta para cada órbita cultural e diferente também em função do contexto socioeconômico em que se produzem.

Como destacam Arnoldo Wald e Luiza Rangel de Moraes, ‘desatrelasse, assim, o Poder Público das tarefas de execução das obras e serviços públicos para assumir a elaboração e execução da política regulatória de todos os setores da economia em que as empresas estatais assumiam o papel de concessionárias de serviços públicos’.

(...)

Dessa forma, a moderna Separação dos Poderes mantém a *centralização governamental* nos Poderes Políticos – Executivo e Legislativo –, que deverão fixar os preceitos básicos,

as metas e finalidades da Administração Pública, porém exige maior *descentralização administrativa*, para a consecução desses objetivos.”

4. Modelo ideal de organização e de funcionamento da Advocacia-Geral da União

Tendo presente o acima exposto, doravante cabe incursionar a temática sobre a organização e o funcionamento da Advocacia-Geral da União.

De imediato, faz-se importante trazer o significado do termo advocacia. De acordo com o doutrinador De Plácido e Silva (2004, p. 71), assim é conceituado o termo advocacia:

“ADVOCACIA. Exercício da profissão de advogado. Ato de procurar em juízo, exercício por pessoa, que se encontre devidamente habilitada e autorizada. É considerada *múnus público*. *Procuradoria*.

A advocacia se qualifica de *civil*, *trabalhista* ou *criminal*, conforme o exercício das funções, que lhe são pertinentes, se desempenham nos foros cível, criminal ou trabalhista.

Quando a pessoa exerce atividades de procuradoria, ou advoga interesse de outrem, junto a repartições públicas, onde mantém estreitas ligações com funcionários dali ou com altas autoridades, que exerçam influência nestas repartições, se diz que exerce *advocacia administrativa*.

(.....)”

Mais adiante, na mesma página citada, assim define o termo advogado:

“ADVOGADO. Num sentido amplo, advogado é toda pessoa que, patrocinando os interesses de outrem, aconselha, responde de direito, e lhe defende os mesmos interesses, quando discutidos, judicial ou extrajudicialmente.

Num sentido mais restrito, advogado é toda pessoa legalmente habilitada

e autorizada a exercer a advocacia ou procuradoria judicial, para o que, precipuamente, deve achar-se devidamente inscrita na Ordem dos Advogados do Brasil.

Neste particular, então, será ele o patrono ou patrocinador da causa ou ação posta em juízo, como representante de uma das partes litigantes e que, com os seus conhecimentos jurídicos, defende os direitos que lhe são confiados, a fim de que retornem à sua posição normal e fiquem livres das importunações ou ameaças que os perturbem. (...)” (destaques nossos).

Como se vê da conceituação, e que não poderia ser diferente, haja vista a própria natureza da profissão, dado que se trata de prestação de serviço técnico especializado decorrente de vínculo legal ou contratual em prol de determinado “cliente”, seja público ou privado, seja pessoa jurídica ou física, as advocacias sempre atuam em nome de determinado “cliente”, por intermédio de procuração, institucional/legal ou contratual.

Isso não coloca a advocacia, de forma alguma, como uma atividade não relevante e/ou secundária, mas sim com destaque especial, porquanto esta, seja pública seja privada, exige dos seus exercentes a observância de um *múnus público* essencial para a administração da justiça, principalmente num contexto de um estado democrático de direito, centrado e previsto em Carta Fundamental. Todas as carreiras que labutam na área do direito devem estar comprometidas a conduzir a atuação das pessoas, empresas, organizações, instituições, etc, à luz desse *múnus público*.

Criar o ambiente e o terreno propício para alimentar e para colher o sentimento e as necessidades dos seus “clientes”, nesse tipo de relação, deve ser uma constante. Para tanto, a organização e o funcionamento da advocacia não pode estar em desacordo com o seu “cliente”, destinatário final do seu serviço.

Tendo presente essa realidade, quando se pretende sondar a melhor organização e funcionamento da Advocacia-Geral da União, compreende-se que não pode ser desprezada a ideia de que essa Instituição, colocada no Texto Constitucional como função essencial à administração da justiça, deve traduzir-se num verdadeiro “espelho” dos seus “clientes”, a fim de subsistir e resistir no tempo com legitimidade, pela sua identificação com esses. O afastamento do modelo do “cliente” pode gerar desconfiança pela falta de identificação e legitimação perante os entes e entidades que representa. As atividades cometidas à Advocacia-Geral da União não são um fim em si próprias, mas sim viabilizadoras dos interesses de seus “clientes”, no caso, os Poderes da União, com suas instituições e órgãos.

Como as linhas mestres da estruturação do aparelho estatal federal passam por duas grandes vertentes, administração direta e indireta, a Advocacia-Geral da União não pode prescindir, também, de manter essa compatibilização, sob pena da possibilidade de não subsistir no tempo, porquanto os conflitos jurídico-legais, salutares para o atingimento dos fins do Estado, podem tender a serem “abortados” e neutralizados por sua advocacia, com isso, gerar uma deslegitimação e uma quebra da simetria tão necessária para o andamento regular das instituições e órgãos públicos dos poderes da União.

Melhor explicando: se o aparelho estatal federal está organizado e estruturado sob “linhas mestres” bem definidas, por exemplo, administração direta e indireta, não pode a AGU estar organizada e estruturada, em especial sob o aspecto hierárquico, de forma generalizada, ou seja, desprezando e ignorando aquilo que passa na realidade de seus clientes, órgãos e entidades, da administração direta ou indireta.

Pode-se dizer, com segurança, que o sucesso e êxito de qualquer empresa, organização, órgão, instituição, etc, está direta e intimamente ligada à ideia da busca de

racionalidade no que tange à forma de organização e de funcionamento, a fim de buscar centrar e focar, com sucesso, aquilo que deseja alcançar.

É só lembrar o quanto importante é, para uma empresa do setor privado, o atingimento de excelência na conquista de mercados, clientes, lucratividade e outros aspectos essenciais para a existência de maior êxito no seu negócio.

No setor público, não pode ser diferente essa preocupação de racionalidade.

Nesse momento cabe trazer à colação observações que tivemos a oportunidade de fazer no artigo *Considerações críticas a respeito da divisão de competências entre a Justiça comum e as especializadas* (PERIN, 2007, p. 205-217), as quais, com a devida contextualização, servem para ilustrar a preocupação que aqui se procura expor:

“(…)

Dentro desse contexto exposto, a divisão de competências, para ser resultado dessa racionalidade e logicidade científico-processual, deve ter elementos (critérios) facilmente mapeáveis, identificáveis e justificáveis sob o ponto de vista jurídico. Portanto, não pode haver critérios aleatórios, guiados por caprichos, por disputas de espaços, e de matérias, geralmente surgidos quando as ambições institucionais e pessoais não são devidamente relativizadas, para que sejam adequadas aos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade, da economicidade, da impessoalidade, da supremacia do interesse público, da moralidade, da eficiência, da legitimidade, dentre outros, uns lembrados acima e outros não.

A divisão de competências das diversas Justças, assim, deve ser guiada sistematicamente por elementos (critérios) que encontrem densidade capaz de justificar-se perante a comunidade jurídica e, por que não, perante toda a sociedade.”

Felizmente a AGU, em que pese seus dezessete anos de existência, está estruturada sob o enfoque constitucional e legal (LC nº 73/93, Lei nº 10.480/2002, e outras leis) de forma, acredita-se, adequada, porquanto há:

a) uma Advocacia da Administração Direta, tendo como seu grande braço contencioso a Procuradoria-Geral da União, com seus órgãos, para defesa judicial e extrajudicial dos três poderes, com todos os seus órgãos (Presidência da República, Congresso Nacional, Tribunal de Contas da União, todos os Órgãos do Poder Judiciário, começando pelo Supremo Tribunal Federal, Tribunais Superiores, Tribunais Federais e até a Justiça de 1º grau, os Órgãos do Ministério Público Federal, os Órgãos da Defensoria Pública Federal, e todos os Órgãos do Poder Executivo (Ministérios e seus órgãos inferiores, no âmbito nacional, regional, estadual e local dentro da estrutura do Estado Federal brasileiro). Na vertente de natureza tributária, existe uma especialização, por intermédio da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, com seus órgãos;

b) uma Consultoria-Geral da União, com seus órgãos, como braço de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. Aqui também cabe lembrar que existe o braço especializado da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional nas matérias e/ou assuntos de natureza tributária, mas que se submete, em última análise, à Consultoria-Geral da União;

c) a Procuradoria-Geral Federal, órgão vinculado à Advocacia-Geral da União, com autonomia administrativa e financeira, responsável pela consultoria e assessoramento jurídico, bem como a atuação judicial em prol das mais de 150 (cento e cinquenta) entidades da Administração Indireta. Eis o que dispõe a Lei nº 10.480/80:

“Art. 9º É criada a Procuradoria-Geral Federal, à qual fica assegurada autonomia administrativa e financeira, vinculada à Advocacia-Geral da União.

Parágrafo único. Incumbe à Advocacia-Geral da União a supervisão da Procuradoria-Geral Federal.

Art. 10. À Procuradoria-Geral Federal compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial.

§ 1º No desempenho das atividades de consultoria e assessoramento, à Procuradoria-Geral Federal aplica-se, no que couber, o disposto no art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

§ 2º Integram a Procuradoria-Geral Federal as Procuradorias, Departamentos Jurídicos, Consultorias Jurídicas ou Assessorias Jurídicas das autarquias e fundações federais, como órgãos de execução desta, mantidas as suas atuais competências.

§ 3º Serão mantidos, como Procuradorias Federais especializadas, os órgãos jurídicos de autarquias e fundações de âmbito nacional.

§ 4º Serão instaladas Procuradorias Federais não especializadas em Brasília e nas Capitais dos Estados, às quais incumbirão a representação judicial e as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos das entidades de âmbito local.

§ 5º Poderão ser instaladas Procuradorias Seccionais Federais fora das Capitais, quando o interesse público recomendar, às quais competirão a representação judicial de autarquias e fundações sediadas em sua área de atuação, e o assessoramento jurídico quanto às matérias de competência legal ou regulamentar das entidades e autoridades assessoradas.

§ 6º As Procuradorias Federais não especializadas e as Procuradorias Seccionais Federais prestarão assessoramento jurídico a órgãos e autoridades de autarquias e fundações de âmbito nacional localizados em sua área de atuação, que não disponham de órgão descentralizado da respectiva procuradoria especializada, e farão, quando necessário, a representação judicial dessas entidades.

§ 7º Quando o assessoramento jurídico de que trata o § 6º envolver matéria específica de atividade fim da entidade, que exija manifestação de procuradoria especializada, ou decisão de autoridade superior da entidade, o Chefe da Procuradoria Federal não especializada e o Procurador Seccional Federal encaminharão a matéria à correspondente Procuradoria Especializada.

§ 8º Enquanto não instaladas as Procuradorias Federais não especializadas e as Procuradorias Seccionais Federais, as suas competências poderão ser exercidas pelos atuais órgãos jurídicos das autarquias e fundações de âmbito local, ou por Procuradoria especializada da Procuradoria-Geral Federal existente na localidade, ou por Procuradoria da União, quanto à representação judicial e, quanto ao assessoramento jurídico, por Núcleo de Assessoramento Jurídico da Consultoria-Geral da União.

§ 9º Em cada Procuradoria de autarquia ou fundação federal de âmbito nacional e nas Procuradorias Federais não especializadas haverá setor específico de cálculos e perícias, a ser instalado conforme a necessidade do serviço e a disponibilidade financeira.

§ 10. O Advogado-Geral da União indicará, para os fins desta Lei, as autarquias e fundações de âmbito nacional.

§ 11. As Procuradorias Federais não especializadas e as Procuradorias Regionais Federais, as Procuradorias Federais nos Estados e as Procuradorias Seccionais Federais poderão assumir definitivamente as atividades de representação judicial e extrajudicial das autarquias e das fundações públicas federais de âmbito nacional. (Incluído pela Lei nº 11.098, de 2005).

§ 12. As Procuradorias Federais não especializadas e as Procuradorias Regionais Federais, as Procuradorias Federais nos Estados e as Procuradorias Seccionais Federais poderão ainda centralizar as atividades de apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às atividades das autarquias e fundações públicas federais, incluindo as de âmbito nacional, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial, bem como as atividades de consultoria e assessoramento jurídico delas derivadas. (Incluído pela Lei nº 11.098, de 2005).

§ 13. Nos casos previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo, as respectivas autarquias e fundações públicas federais darão o apoio técnico, financeiro e administrativo à Procuradoria-Geral Federal até a sua total implantação. (Incluído pela Lei nº 11.098, de 2005).

A Procuradoria-Geral Federal, por ser órgão vinculado nos termos fixados na Lei acima referida, tem respaldo para a defesa, inclusive, das agências de regulação, não podendo haver questionamentos quanto à constitucionalidade, legalidade e legitimidade, porquanto se mantém como órgão jurídico ligado “umbilicalmente” aos seus “clientes” da Administração Indireta (autarquias e fundações públicas);
d) o Ministro da Advocacia-Geral da União, por ser o consultor e assessor jurídico do Presidente da República, deve ser “o fiel da balança”, tendo a Consultoria-Geral da

União para firmar, nos termos da Lei Complementar 73/93, o entendimento jurídico sobre determinado assunto. Nos termos da Lei, a Câmara de Conciliação deve compor os interesses entre os órgãos da Administração Direta ou entre as entidades da Administração Indireta, ou entre estas e os órgãos da Administração Direta.

A posição do Ministro da AGU “como fiel da balança” ganha mais respaldo legal diante do que dispõe o art. 19 do Decreto-Lei nº 200/67:

“Art. 19. Todo e qualquer órgão da Administração Federal, direta ou indireta, está sujeito à supervisão do Ministro de Estado competente, excetuados unicamente os órgãos mencionados no art. 32, que estão submetidos à supervisão direta do Presidente da República.

Art. 20. O Ministro de Estado é responsável, perante o Presidente da República, pela supervisão dos órgãos da Administração Federal enquadrados em sua área de competência.

Parágrafo único. A supervisão ministerial exercer-se-á através da orientação, coordenação e controle das atividades dos órgãos subordinados ou vinculados ao Ministério, nos termos desta lei.”

Acredita-se, assim, que os parâmetros atuais de organização e de funcionamento previstos na legislação infraconstitucional estão dando consequência ao previsto no art. 131 da Constituição Federal, compatibilizado com as demais disposições do Texto Constitucional, em especial as do art. 37.

Por fim, é importante ressaltar que a efetividade da organização e do funcionamento da Advocacia-Geral da União, dentro dessa realidade, depende de que cada Carreira Jurídica – Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional e Procurador Federal – que representa o “divisor de água”, principalmente entre administração direta e indireta, seja dotada de garantias e prerrogativas próprias, como também de

apoios técnico-jurídico e logístico, à altura das relevantes competências e atribuições, a fim de garantir a segurança jurídica material de acordo com as exigências extraídas dos princípios e normas do ordenamento jurídico brasileiro, em especial da Constituição Federal de 1988.

5. Considerações finais

Tendo presente o acima referido, podemos dizer que a busca da eficiência e da eficácia a curto, médio e longo prazo, com consideração de todas as particularidades que cercam e alimentam a existência de qualquer empresa, organização, órgão, instituição, etc, não pode prescindir de uma atenta gestão estratégica com vistas a conseguir atingir, traduzir, materializar e corporificar uma estrutura organizacional e funcional à altura da dimensão que se pretende na busca da valorização do grau de satisfação de todos os atores e cenários.

No caso da Advocacia-Geral da União, acreditamos que a estrutura organizacional e funcional, após decorridos dezessete anos de existência, encontra-se, por estar adequada ao modelo dos “seus clientes”, em condições de continuar a atingir excelentes resultados na consecução de sua missão prevista no Texto Constitucional, mais especificamente no seu 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* –, compatibilizado e harmonizado com os demais princípios e normas, em especial com as do art. 37 da Constituição Federal.

Referências

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

- BRASIL. *Constituição (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, ano 90, v. 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.