

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



ISSN 2595-5667

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO Nº 09 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 03 – Dossiê Temático

ISSN 2595-5667

Editor-Chefe:

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

**Rio de
Janeiro, 2024.**

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

Conselho Editorial Internacional:

- Sr. Alexander Espinosa Rausseo, Universidad Central de Venezuela, Venezuela
Sr. Erik Francesc Obiol, Universidad Nacional de Trujillo, Trujillo, Peru, Peru
Sr. Horacio Capel, Universidad de Barcelona, Barcelona, Espanha.
Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, Sevilha, Espanha.
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile (UACH), Valdivia, Chile.
Sra. Mónica Vanderleia Alves de Sousa Jardim, Universidade de Coimbra, UC, Portugal.
Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu, Turquia

Conselho Editorial Nacional:

- Sr. Adilson Abreu Dallari, Pontificia Universidade Católica, PUC/SP, Brasil.
Sr. Alexandre Santos de Aragão, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, RJ, Brasil.
Sr. Alexandre Veronese, Universidade de Brasília, UNB, Brasil.
Sr. André Saddy, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil.
Sra. Cynara Monteiro Mariano, Universidade Federal do Ceará, UFC, Brasil.
Sr. Daniel Wunder Hachem, Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil.
Sr. Eduardo Manuel Val, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Fabio de Oliveira, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. Flávio Garcia Cabral, Escola de Direito do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul., Brasil
Sr. Henrique Ribeiro Cardoso, Universidade Federal de Sergipe, UFS, Brasil.
Sr. Jacintho Silveira Dias de Arruda Câmara, Pontificia Universidade Católica, São Paulo, Brasil.
Sra. Jéssica Teles de Almeida, Universidade Estadual do Piauí, UESPI, Piri-piri, PI, Brasil., Brasil
Sr. José Carlos Buzanello, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. José Vicente Santos de Mendonça, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Georges Louis Hage Humbert, Unijorge, Brasil
Sra. Maria Sylvia Zanella di Pietro, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sra Marina Rúbia Mendonça Lôbo, Pontificia Universidade Católica de Goiás, Goiás, Brasil.
Monica Sousa, Universidade Federal do Maranhão
Sr. Mauricio Jorge Pereira da Mota, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sra. Monica Teresa Costa Sousa, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, Maranhão, Brasil.
Sra. Patricia Ferreira Baptista, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil LTDA, UNIBRASIL, Brasil.
Sr. Vladimir França, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Brasil.
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho, UNINOVE, Brasil.
-

A EFETIVAÇÃO DO PRINCÍPIO DA BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PELA ATUAÇÃO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

THE IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF GOOD PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC POLICIES THROUGH THE ACTION OF THE ATTORNEY GENERAL'S OFFICE

Flávio Garcia Cabral¹

André Ricardo Cruz Fontes²

RESUMO: O presente ensaio busca abordar o papel desempenhado pelas carreiras da Advocacia-Geral da União como instrumento para a efetivação do princípio da boa administração pública e das políticas públicas no Brasil. Verifica-se que tanto esse princípio, como as atribuições da AGU, ainda são questões pouco conhecidas pela sociedade e pelos seus juristas, merecendo uma abordagem de destaque nos estudos acadêmicos. Deste modo, pretende-se primeiro apresentar qual o conteúdo jurídico princípio da boa administração, seguido da verificação da relevância e limites do exercício de funções públicas, em especial a advocacia pública. Por derradeiro, apresenta-se a importância da atuação dos advogados públicos ao exercer advocacia de Estado e formular/defender políticas públicas e manter a segurança jurídica, com a apresentação de casos concretos de atuação da AGU que evidenciem o seu mister e concretização da boa administração pública.

PALAVRAS-CHAVE: Boa Administração. Advocacia pública. AGU. Políticas Públicas.

ABSTRACT: This essay seeks to address the role played by the careers of the Attorney General's Office as an instrument for the implementation of the principle of good public administration and public policies in Brazil. It is clear that both this principle and the attributions of the AGU are still issues little known by society and its jurists, deserving a prominent approach in academic studies. Thus, the aim is to first present the legal content of

¹ Pós-Doutor pela PUCPR; Especialista e Doutor em Direito Administrativo pela PUC-SP; Procurador da Fazenda Nacional; Coordenador-Geral de Contratação Pública da PGFN; Professor do PPGD em Direito e Políticas Públicas da UNIRIO.

² Pós-Doutorado pela UFSC. Doutor em Direito pela UERJ. Professor do PPGD em Direito e Políticas Públicas e da graduação da UNIRIO. Desembargador do TRF-2

the principle of good administration, followed by the verification of the relevance and limits of the exercise of public functions, especially public advocacy. Finally, the importance of the role of public attorneys in exercising state advocacy and formulating/defending public policies and maintaining legal certainty is presented, with the presentation of specific cases of AGU action that demonstrate its mission and the implementation of good public administration.

KEYWORDS: Good Administration. Public advocacy. AGU. Public Policies.

I. INTRODUÇÃO

A concretização de um Estado Democrático de Direito, de viés republicano, depende essencialmente das funções e da robustez das instituições políticas e jurídicas que o conformam. Para que um Estado receba aquelas adjetivações (democrático e de Direito), não basta a sua mera invocação ou menção em algum dispositivo normativo: é imprescindível um conjunto institucional forte e capaz de respaldá-lo.

Dentre as diversas entidades que compõe essa rede institucional, uma que merece destaque, em especial na realidade brasileira, seja pela sua atuação, seja pela sua instalação relativamente recente, ou ainda pelo fato de ser pouco conhecida pela sociedade, é a advocacia pública, representada no âmbito federal pela Advocacia-Geral da União.

Essa instituição, que completa aproximadamente 30 anos de existência, tendo seu nascedouro e crescimento, enquanto órgão especializado em realizar a representação judicial e o assessoramento da União e de suas autarquias e fundações, pouco tempo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (em 10 de fevereiro de 1993 era sancionada a Lei Complementar nº 73 instituindo a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União), assume destacada função na ordem constitucional vigente, uma vez que o exercício da advocacia pública configura função essencial à Justiça.

Sem embargo da relevância institucional da AGU, deve-se ter claro que toda e qualquer instituição estatal tem por fim último o atendimento e garantia do bem-estar dos administrados.

Com base em uma Constituição como a brasileira de 1988, que privilegia os direitos fundamentais, a atuação do Estado necessita estar em constante sintonia com esses direitos, de

modo a atuar visando ao indissociável interesse público, sem se descuidar dos direitos fundamentais dos administrativos.

É nesse ponto que emerge um direito ainda recente em diversos Estados, inclusive no brasileiro, que é o chamado direito (princípio) da boa administração, que demanda uma atuação da Administração capaz de respeitar o cidadão.

Esse princípio, que visa a proteção do cidadão, perpassa necessariamente pela efetivação de políticas públicas, entendidas como "programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados" (BUCCI, 2002, p.241).

A conexão entre as temáticas é evidente (da mesma forma que a problemática do seu desconhecimento pela sociedade e inclusive de seus juristas): uma Administração Pública que pretenda respeitar direitos fundamentais, concretizando políticas públicas, em atenção ao princípio da boa administração, necessitará invariavelmente de um órgão de advocacia pública com bases sólidas e que seja capaz de atender com suas funções.

Desta maneira, neste breve ensaio, pretende-se investigar se a AGU figura como instituição hábil a efetivar o princípio da boa administração pública (verificando-se qual seu conteúdo jurídico) e a concretização de políticas públicas na vigência da Constituição Federal de 1988.

II. O PRINCÍPIO DA BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A monografia mais celebrada sobre o princípio da boa administração pertence ao italiano Guido Falzone (1953, p.65), o qual depõe que a boa administração no exercício da função administrativa constitui um meio para o alcance de um fim a ele inerente. Para o autor, a boa administração decorre do próprio exercício de uma função, mas que encontra também abrigo na ordem jurídica constitucional italiana, mais precisamente no artigo 97, que demanda que a organização administrativa assegure o bom andamento e imparcialidade da Administração (FALZONE, 1953, 118).

Sobre aludido princípio, com forte construção europeia e que extrapola os limites privativos do ordenamento jurídico italiano³, pode-se entendê-lo igualmente como “um permanente lembrete às Administrações Públicas de que sua atuação há de se realizar com observância de determinados cânones ou padrões que tem como elemento medular a posição central dos cidadãos” (RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, 2012, p.169). Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (2012, 169-170), mesmo autor da anterior passagem, acrescenta 24 (vinte e quatro) princípios que seriam corolários do princípio da boa administração, dentre eles os da eficácia, da transparência, da celeridade, da imparcialidade e da independência.

De sorte equivalente, mas agora construindo o princípio da boa administração na ordem jurídica brasileira, Juarez Freitas (2014, p.21) define o referido como sendo aquele direito fundamental à “administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas”.

Embora não haja, de maneira expressa e textual, a menção à boa administração no texto constitucional brasileiro, sua conformação jurídica é composta por princípios voltados à Administração Pública, como os do *caput* do artigo 37 e outros de igual posição constitucional, como a responsabilidade estatal (artigo 37, §6º), a participação popular (artigo 37, §3º) ou ainda uma atuação sustentável (artigo 225, §1º) (REICHEL, 2017, p.53).

O destaque que possui a figura jurídica da boa administração é justamente lidar com diversos princípios que individualmente têm sua autonomia e conteúdos próprios, porém de

³ De fato, Vanice Regina Lírio do Valle (2011, p.60-75) nos dá conta acerca do papel desempenhado pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho da União Europeia e pela Comissão Europeia, que, em 07 de dezembro de 2000, explicitaram o artigo 41 na Carta de Nice (Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia), tratando expressamente sobre o princípio da boa administração na União Europeia, bem como a relevante participação do Provedor de Justiça (*Ombudsman*) e do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias para a tutela do direito à boa administração em âmbito europeu. Segundo dispõe o aludido artigo, o conteúdo de uma boa administração se expressa pelos seguintes direitos: “1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável. 2. Este direito compreende, nomeadamente: o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente, o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito dos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial, a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões. 3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da Comunidade, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros. 4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas oficiais dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua”.

forma conjunta e coordenada, no sentido que não basta a Administração atender a um ou outro, isoladamente.

Essa série de princípios que estruturam a boa administração pública têm, em primeira e última medida, o escopo de atender aos administrados. Trata-se de um princípio-síntese que tem no cidadão o seu centro de atuação.

Esse caráter de princípio aglutinador, reunindo inúmeros princípios aplicáveis à Administração Pública, é a forma pela qual a boa administração é encarada na maior parte das ordens constitucionais que não possuem uma determinação textual clara e expressa (igual a situação do Brasil). Beatriz Tomás Mallén (2004, p.100-103) apresenta que a referência ao direito à boa administração ocorre, como regra geral, pelo conjunto dos princípios e subdireitos constitucionais relativos à Administração Pública, disseminados ao largo dos respectivos textos constitucionais, ainda que de maneira assistemática. É como ocorre, por exemplo, na Constituição Espanhola, Sueca, Austríaca e Belga.

Com foco no aspecto do administrado, Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (2012, p.190-191) expõe que uma boa administração coloca como centro do sistema a pessoa e os seus direitos fundamentais, é dizer, as políticas devem possuir compromisso com as condições de vida dos cidadãos e não com possíveis ascensões em uma carreira político-partidária ou outros benefícios pessoais e egoístas (*e.g.* promoção pessoal ou angariamento de clientes) e, quando as pessoas se tornam a referência da organização administrativa, há sustentação para a vida democrática, o que conseqüentemente faz desaparecer bipolarizações simplistas, visto que o fundamental são as pessoas e não ideologias como as de esquerda e direita.

É necessário entender que ter como elemento medular a posição central dos cidadãos ajuda a eliminar os vícios de uma má administração que, por muitas vezes, acaba deixando de realizar as ações com observância aos cânones necessários, justamente por terem deslocado, equivocadamente, o elemento central para a promoção do administrador e não do administrado (REICHEL, 2017, p.51).

Mais do que um mero princípio ou direito, a boa administração pública, na ordem jurídica brasileira, sobreleva-se por possuir verdadeiro *status* de direito fundamental.

Conforme narra Dafne Reichel (2017, p.53), tanto da perspectiva formal dos direitos fundamentais (aqueles inseridos no texto constitucional), com da perspectiva material (direitos cujo núcleo se refiram à proteção da pessoa humana), boa administração recebida a adjetivação de um direito fundamental.

Explica a jurista supracitada (REICHEL, 2017, p.53) que, tendo em vista o fato da boa administração ser um princípio que congrega de maneira coordenada diversos outros princípios expressos formalmente na Constituição, do ponto de vista formal outra não pode ser a conclusão senão a de que seu conteúdo jurídico também faz parte da Constituição. De igual maneira, sob a ótica material, tendo a boa administração a finalidade essencial do atendimento da sociedade civil e da pessoa humana, tendo o administrado como foco da atuação da Administração Pública, também se apura a fundamentalidade material daquele princípio.

Tão importante princípio, ainda que pouco explorado e conhecido, para ser concretizado necessita, contudo, de agentes públicos aptos a desempenhar adequadamente o exercício da função pública.

III. O DESEMPENHO DA FUNÇÃO PÚBLICA E A INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO

Todo e qualquer agente público, independentemente da forma de provimento, dos requisitos para ingresso no cargo, da forma de remuneração, da relevância das funções desempenhadas ou qualquer outro elemento característico, ao desempenharem suas atribuições públicas, exercem uma função.

Deve-se compreender e ter como norte que se verifica a existência de uma função quando alguém está investido no dever de satisfazer determinadas finalidades em prol dos interesses de outrem, ou seja, os representantes no exercício de uma função que lhes foi conferida pelos representados estão adstritos àqueles interesses, sendo certo que há, em igual medida, o direito dos representados em exigirem o seu irrepreensível cumprimento.

Os representados, acima mencionados, ademais da relação direta existente com os ocupantes de cargos eletivos, também se referem, em um sentido amplo, a todo e qualquer cidadão em Estados Democráticos de Direito.

É, portanto, na concepção de que em um Estado os que mandam também obedecem, estando sujeitos ao império das leis (República), e que nesse Estado os agentes políticos representam a coletividade, no sentido de exercerem uma função em nome alheio (representação), que se pode desenvolver minimamente um ideal de controle estatal por meio da prestação de contas.

Essa ideia representa igualmente um dos pilares fundantes de todo o Direito Público: a indisponibilidade do interesse público.

Nessa toada, Celso Antônio Bandeira de Mello (1967, p. 14) expõe que sendo o interesse público “interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público”, não se encontrariam à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – o que é também um dever – na estrita conformidade do que predispuer a *intentio legis*.

Vale dizer, mais uma vez, que a Administração Pública não é a titular do interesse público, mas apenas a sua guardiã; ela tem que zelar pela sua proteção, “daí a indisponibilidade do interesse público” (DI PIETRO, 1991, p. 163), ou seja, os bens e interesses públicos não pertencem à Administração nem a seus agentes. Cabe-lhes apenas “geri-los, conservá-los e por eles velar em prol da coletividade” (CARVALHO FILHO, 2010, p. 36), esta sim a verdadeira titular dos direitos e interesses públicos.

A possibilidade de se autorizar ao agente público, diante do caso concreto, dispor de interesses estatais somente pode ocorrer caso haja expressa autorização legal. É a lei (em sentido amplo) que tem o condão de prever os casos em que se pode tutelar o interesse público de maneira diversa da regra estabelecida, inclusive abrindo-se mão de aspectos patrimoniais e/ou processuais (CABRAL; SARAI, 2024, p.128).

Para qualquer agente se nota a relevância das atividades desempenhadas, aliada a suas limitações, decorrentes do exercício de uma função pública. No entanto, quando se está a tratar de determinadas categorias de servidores, há um aspecto diferenciador que acarreta maiores responsabilidades e limites, em especial quando se apura o mister em concretizar a boa administração pública.

Cita-se, como exemplo, os agentes públicos que desempenham funções consideradas pelo texto constitucional como função essencial da Justiça. É o caso, para o foco deste ensaio, dos advogados públicos, uma vez que, segundo os artigos 131 e 132, a advocacia pública assume papel de destaque para a justiça brasileira.

Sobre a fundamentalidade da advocacia, e mais precisamente da advocacia pública, cabível transcrever as lições de José Afonso da Silva (2002, p.281) sobre o tema:

A advocacia é uma profissão, mas não é apenas uma profissão, é também um *munus* e "uma árdua fátiga posta a serviço da justiça", como disse Couture. É, especialmente,

um dos elementos da administração democrática da Justiça. É a única habilitação profissional que constitui pressuposto essencial à formação de um dos Poderes do Estado: o Poder Judiciário. Pois bem, a Advocacia Pública é tudo isso e mais alguma coisa, porque, na medida mesma que se ampliam as atividades estatais, mais ela se torna um elemento essencial ao funcionamento do Estado Democrático de Direito.

É, pois, a advocacia pública responsável pela cura e representação de interesse de terceiros, ampliando com mais vigor, em relação a suas atribuições, o conteúdo e importância do exercício da função pública.

IV. ADVOCACIA DE ESTADO, PROTEÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURANÇA JURÍDICA

Debate de longa data envolvendo o papel dos advogados públicos, em particular os membros da AGU, diz respeito a saber se seus procuradores exerceriam uma advocacia considerada de Estado ou do governo.

Em realidade, em que pesem os argumentos contrários e a relevância do diálogo acadêmico, temos que se trata de uma questão um tanto evidente: advogados públicos, enquanto agentes públicos, desempenham uma função, estando afetados pelo interesse público e pela juridicidade⁴, não lhes cabendo tutelar interesses egoísticos e exclusivamente privados.

Destarte, qualquer interesse rotulado como de governo que seja violador da ordem jurídica, contrário ao interesse público, desrespeitoso com os princípios jurídicos, por exemplo, não encontrará espaço para a defesa por meios dos advogados públicos.

Com essa intelecção, Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2005, p.22) sustenta que os Estados “não se confundem com seus Governos e, muito menos, com seus governantes e, por consequência, Advogados de Estado não podem ser tidos como advogados de governos ou, com mais razão, como advogados de governantes”.

⁴ Um dos primeiros nomes no Direito Administrativo a aventar o chamado “princípio da juridicidade da administração” foi Adolf Merkel (2004, p.204-208), que o compreendia de maneira mais ampla e diferente do que se entende por legalidade, indicando que toda ação administrativa concreta deve ser analisada desde o ponto de vista de sua relação com todo o ordenamento jurídico. Sobre a juridicidade administrativa, Cármen Lúcia Antunes Rocha (1994, p.82-84) ainda discorre que a Administração Pública é o próprio Direito, tornada em movimento realizador de seus efeitos de modo a interferir na realidade social sobre a qual incide. Portanto, ela não é apenas “a lei formalmente perfeita e posta à observância, mas todo o sistema de Direito vigente em determinado Estado [...]”.

O mesmo autor (2005, p.22) prossegue esclarecendo que a advocacia de Estado, da mesma forma que os demais ramos constitucionais das funções essenciais à Justiça, tem por finalidade servir à sociedade⁵, pois zela, no desempenho de seus respectivos cometimentos fundamentais, é dizer, a representação judicial e a consultoria, “por suas mais importantes instituições – Estado e Direito – em todas e em cada uma das múltiplas relações da Administração”.

Evidente que há um limite tênue entre o que se tem por advocacia de governo e de Estado. Não podem os advogados públicos se esquecer que o cumprimento dos fins constitucionais ocorre por meio da formulação e efetivação de políticas públicas, tidas muitas vezes como atos de governo. Assim, em grande parte das vezes, fazer uma advocacia “de governo” representa uma verdadeira advocacia “de Estado”, não havendo como fazer essa cisão.

Logo, defender certas políticas públicas, escolhas políticas discricionárias, faz parte, salvo situações anômalas, de uma defesa do Estado. O que se quer dizer é que, ao se fazer uma Advocacia de Estado, pautando-se segundo as diretrizes constitucionais e por todo o Direito (uma ideia maior de juridicidade), os advogados públicos auxiliam na adequada tomada de decisões de governo.

Nota-se que o papel da advocacia pública repousa tanto na defesa de políticas públicas previamente formuladas pelos representantes políticos e gestores dos órgãos da Administração, como também na sua formulação.

Atuando como órgão de assessoramento, é por meio de suas análises técnicas que se permite aos gestores públicos a elaboração de políticas públicas⁶ alinhadas ao texto constitucional e capazes de cumprir, de forma ótima, a série de direitos resguardados pelas normas constitucionais.

⁵ No mesmo sentido, José Afonso da Silva (2002, p.289) pontua que o papel dos advogados públicos agora é também de defesa dos direitos fundamentais. Saíram, portanto, “da mera condição de servidores públicos burocráticos, preocupados apenas com o exercício formal da atividade administrativa de defesa dos interesses patrimoniais da Fazenda Pública para se tornarem peças relevantes da plena configuração desse tipo de Estado [Democrático de Direito]”.

⁶ “Não há como negar que a concretização desses direitos acompanha o processo de democratização. Não por outro motivo o parágrafo único do art. 193 da Constituição, ao determinar que o Estado exerça a função de planejamento das políticas sociais, garante a participação da sociedade não apenas nos processos de sua formulação, mas também em seu monitoramento, seu controle e sua avaliação. Trata-se de mera decorrência do princípio republicano, pois a sociedade é de todos e os recursos utilizados nessas políticas são públicos. É necessário definir prioridades e forma de concretizar os direitos. Somente a democracia pode direcionar da melhor maneira a realização dos fins constitucionais diante dos inúmeros conflitos de interesses naturais de uma sociedade cada vez mais pluralista” (CABRAL; SARAI, 2024, p.643).

Somente com políticas públicas bem elaboradas, alinhadas aos mandamentos constitucionais, é possível assegurar uma mínima certeza dos rumos que serão tomados pelo Estado e resguardados os direitos individuais. Trata-se de assegurar o que se chama de segurança jurídica.

Segurança jurídica, termo considerado polissêmico, representa, independentemente da concepção adotada, a garantia de que, mesmo que a vida seja essencialmente mutável, "será sempre necessário – no que diz com a ordem jurídica ou com os direitos individuais – que tanto quanto possível, uma parte do hoje seja igual ao ontem ou uma fração do amanhã seja igual ao hoje", de tal maneira que a cadeia do tempo se constitua sempre com esse *quid* de permanência do velho no novo (COUTO E SILVA, 2017).

Talvez uma das mais preciosas atribuições dos advogados públicos, ainda que indiretamente, seja o resguardo dessa estabilidade mínima da ordem jurídica, aqui rotulada de segurança jurídica. Essa segurança somente pode ser mantida quando se apuram, de um lado, a existência de tomada de decisões e escolhas políticas bem fundamentadas juridicamente (havendo uma limitação à discricionariedade ampla dos gestores), que somente ocorrem quando há o devido assessoramento jurídico por procuradores estatais⁷; e, de outro, a defesa das decisões tomadas, bem como da manutenção da juridicidade nos atos públicos, que somente se dá com uma bem estruturada representação judicial feita pelos advogados públicos.

V. A RELEVÂNCIA PRAGMÁTICA DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

Os advogados públicos federais, englobando aqui as quatro carreiras da AGU (Advogados da União, Procuradores da Fazenda Nacional, Procuradores Federais e Procuradores do Banco Central), têm constantemente desempenhado um papel ímpar na tutela do patrimônio público, da probidade administrativa e da concretização de políticas públicas.

São condutas e comportamentos cotidianos das carreiras da AGU, muitas vezes sem a devida publicidade e/ou atenção da sociedade em geral, que evidenciam o respeito e proteção da coisa pública.

⁷ Deve-se sublinhar que ainda há, infelizmente, uma resistência de certos gestores em seguir as opiniões jurídicas dos advogados públicos. Como narra Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2005, p.30), para que se supere esse menosprezo muito vezes existente em relação ao papel da advocacia pública, em particular no que tange a atividade consultiva, "faz-me mister superar não apenas a desinformação, como, infelizmente, a ignorância, o descaso e até o preconceito que ainda cercam a instituição da Advocacia de Estado, o que pode ser inconfessadamente alimentado pelos que recebem uma atuação mais efetiva dos instrumentos democráticos de controle da Administração".

O papel da Advocacia-Geral da União nesses aproximadamente 30 anos de atuação, apesar de déficits estruturais⁸, tem se mostrado de destaque no cumprimento de suas funções, concretizando em diversos casos o princípio da boa administração pública.

Sem pretender esgotar a vasta atuação da advocacia pública federal ao longo de todos esses anos, é possível trazer à tona alguns casos que demonstram o papel desempenhado por cada uma de suas carreiras.

Inicia-se mencionando, como exemplo, a defesa de políticas públicas efetuadas pela Advocacia-Geral da União como um todo, mas em particular pelos Advogados da União e Procuradores Federais. Conforme notícias vinculada ao sítio eletrônico da AGU, houve a defesa da União perante o STF no sentido que o Sistema Único de Saúde (SUS) seja ressarcido pelos gastos que efetuou com o atendimento de clientes de planos de saúde, bem como obteve, ainda na Suprema Corte, o banimento de aditivos de sabor aos cigarros⁹.

Foram ajuizadas, igualmente, aproximadamente cinco mil ações a fim de cobrar pessoas jurídicas negligentes no que se refere à segurança do trabalho, visando ressarcir R\$ 1,9 bilhão aos INSS, decorrente do valor pago pela autarquia a título de auxílio-doença ou pensão por morte de vítimas de acidentes de trabalho. Nessa linha de defesa de políticas públicas, cita-se a comprovação pela AGU da constitucionalidade “da reserva de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos federais para negros – mecanismo de inclusão de grupo historicamente excluído do serviço público e tem como objetivo reduzir a desigualdade entre candidatos”.¹⁰

O combate à corrupção, como defesa da probidade, em total sintonia com a boa administração, tem feito parte de atuações de destaque na AGU. Sem a intenção de preterir diversas outras ações, aponta-se o agir da Procuradoria da União em Goiás, que, de dezembro de 2016 a novembro de 2017, por meio de sua Coordenação de Patrimônio e Probidade, ajuizou 233 novas ações judiciais nas quais o valor pleiteado totalizou R\$ 45.781.007,31 (quarenta e cinco milhões, setecentos e oitenta e um mil, sete reais e trinta e um centavos). Nesse período, fruto da atuação dessa Procuradoria, foram bloqueados judicialmente R\$ 3.332.067,51 (três milhões, trezentos e trinta e dois mil, sessenta e sete reais e cinquenta e um centavos), bem

⁸ Sem embargo da relevância institucional da instituição, tem-se que ainda falta uma devida estruturação, que perpassa desde uma estrutura física adequada, com materiais como computadores, impressoras e scanners minimamente adequados, pelo uso de inteligência artificial e sistemas tecnológicos adequados, até a existência de uma carreira de apoio condizente com as funções desempenhadas pelas carreiras da AGU. Somente com o reconhecimento e suprimento dessas necessidades mínimas, os advogados públicos federais poderão exercer seus misteres constitucionais de maneira otimizada.

⁹ Disponível em: http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/651815.

¹⁰ Disponível em: http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/651815.

como penhorados R\$ 3.405.333,70 (três milhões, quatrocentos e cinco mil, trezentos e trinta e três reais e setenta centavos). Realizou-se também 11 acordos para recebimento de créditos envolvendo a cifra de R\$ 256.277,02 (duzentos e cinquenta e seis mil, duzentos e setenta e sete reais e dois centavos).¹¹

Em relação à Procuradoria da Fazenda Nacional, destaca-se que o órgão é responsável pela gestão da Dívida Ativa da União. Nessa atuação, ganha notório destaque a recuperação recorde em favor dos cofres públicos no ano de 2023 no montante de R\$ 48,3 bilhões¹².

No que tange aos procuradores do Banco Central, pode-se elencar, de modo ilustrativo, que no ano de 2015 a Procuradoria-Geral do Banco Central evitou gastos de R\$ 33,7 bilhões para os cofres públicos com a obtenção de decisões judiciais favoráveis, ademais de arrecadar R\$ 4 bilhões com execuções fiscais e cobranças administrativas de créditos do Banco Central.¹³

Esses meros exemplos, que constituem uma gota em um mar de inúmeras outras atuações em prol do interesse público e na defesa de políticas públicas, representam que a atuação prática dos advogados públicos federais tem sido capaz de preservar e tutelar o interesse da coletividade.

Observa-se que a recuperação de créditos para os cofres públicos e a defesa de políticas públicas tem por fim assegurar direitos aos cidadãos: no primeiro caso, tendo em vista que todos os direitos têm custos¹⁴; no segundo, pelo fato que, em regra, são os administrados os receptores diretos das políticas públicas.

Na busca desses objetivos em prol do cidadão (âmago da boa administração), o advogado público deve estar ciente que, no exercício de uma função pública, ademais da existência um dever geral de repudiar qualquer desvio ético de conduta postulatória, há um dever específico de corresponder à confiança legítima (dimensão subjetiva da segurança jurídica) do administrado (MOREIRA NETO, 2005, p.49).

¹¹ Disponível em: http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/637813.

¹² Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/acao-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros/pgfnemnumeros2024.pdf>

¹³ Disponível em: http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/383377.

¹⁴ Stephen Holmes e Cass R. Sunstein (2015, p.143) compartilham a visão que tanto os direitos de liberdade como os "direitos ao bem-estar" são custosos de alguma maneira. Sobre o ponto exemplificam dizendo que "*Nuestra libertad de toda interferencia gubernamental depende del presupuesto tanto como nuestro derecho a la asistencia pública. Ambas libertades deben ser interpretadas. Ambas son impuestas por funcionarios públicos que, apoyados por dineros públicos, tienen un margen discrecional bastante amplio para interpretarlas y protegerlas*". E voltam a pontuar que "*si los derechos de primera generación se toman en serio y resultan demasiado costoso, los países verdaderamente pobres tampoco pueden permitírselos [...] No pueden asegurar que ele derecho a un processo judicial justo sea siempre respetado en la práctica, como no siempre se respeta en los barrios pobres de Estados Unidos a pesar de la riqueza sin precedentes históricos de este país*".

Há (deveria haver) um sentimento de segurança tanto do gestor público ao atuar pautado pelas orientações consultivas da AGU, como do cidadão, ao saber que a defesa das normas constitucionais e das políticas públicas nelas pautadas é feita por um corpo técnico de agentes públicos que primam pela manutenção do Estado Democrático de Direito, visando à boa administração pública.

VI. CONCLUSÃO

A AGU completa 31 anos bem vividos. Seja normativamente, com um rol relevantíssimo de atribuições asseguradas pela Constituição e pelas leis infraconstitucionais, seja pragmaticamente, com uma atuação efetiva e que cada vez mais visa à defesa dos direitos dos cidadãos, certo é que a AGU tem sido peça chave na concretização de políticas públicas.

Ao exercer uma função pública, isto é, atuar em nome de outrem, os advogados públicos federais (Advogados da União, Procuradores Federais, Procuradores da Fazenda Nacional e Procuradores do Banco Central) se desvestem de suas idiossincrasias, atuando nos limites impostos pela Direito.

É nessa atuação pautada pela juridicidade que se vislumbra uma atuação institucional da AGU que busca concretizar uma série de princípios e resguardar a probidade, configurando a estruturação jurídica da boa administração pública.

Por meio da cobrança, administrativa e judicial, de créditos públicos, ajuizamentos de ações de improbidade e ações de ressarcimento, defesa de políticas públicas, assessoramento dos órgãos da Administração Pública, dentre incontáveis outras atribuições legais, que a Advocacia-Geral da União tem concretizado princípios constitucionais como a segurança jurídica, a moralidade administrativa, a eficiência, a legalidade e a imparcialidade, contribuindo, desta feita, para uma gradual e contínua efetivação da boa administração pública.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. O conteúdo do regime jurídico-administrativo e seu valor metodológico. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v.89, p.8-33, 1967.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

CABRAL, Flávio Garcia; SARAI, Leandro. *Manual de Direito Administrativo*. 3.ed. Leme: Mizuno, 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 23.ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010

COUTO E SILVA, Almiro. Princípio da segurança jurídica no direito administrativo brasileiro. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/17/edicao-1/principio-da-seguranca-juridica-no-direito-administrativo-brasileiro>. Acesso em: 10 mar. 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discrecionalidade administrativa na constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991.

FALZONE, Guido. *Il dovere di buona amministrazione*. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1953.

FREITAS, Juarez. *Direito fundamental à boa administração pública*. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R.. *El costo de los derechos: por qué la libertad depende de los impuestos*. Tradução Stella Mastrangelo. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015.

MERKL, Adolf. *Teoria general del derecho administrativo*. Tradução José Luis Monereo Pérez. Granada: Comares, 2004.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A advocacia de Estado revisitada: essencialidade ao Estado Democrático de Direito. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo*, Vitória, v.4, n.4, p.21-64, 2005.

REICHEL, Dafne. *O controle externo como instrumento para a concretização do direito fundamental à boa administração pública*. 2017. 173 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2017.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SILVA, José Afonso da. A advocacia pública e Estado Democrático de Direito. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n.230, p.281-289, out./dez. 2002.

TOMÁS MALLÉN, Beatriz. *El derecho fundamental a una buena administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2004.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Direito fundamental à boa administração e governança*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.