

1. No quadro geral de funções estatais, como a AGU pode contribuir para a consagração da cidadania?

No contexto das instituições estatais essenciais, a Advocacia-Geral da União encontra-se estrategicamente situada entre o Direito e a política. E, ainda, possui uma transversalidade peculiar, perpassando todos os órgãos e estruturas de todos os Poderes da República. Isso sem falar que participa diretamente de processos decisórios fundamentais para o Estado brasileiro em todos os âmbitos e contribui para a ponderação dos valores constitucionais e para a implementação das políticas públicas, as quais, em última análise, materializam os direitos fundamentais do cidadão.

Situa-se, portanto, no ponto de equilíbrio do Estado Democrático de Direito e em condição de contribuir de forma ímpar para a promoção da cidadania e para a afirmação nivelada e proporcional dos direitos e valores previstos na Constituição.

Como premissa de atuação, a AGU deve buscar instituir uma interlocução permanente e profícua tanto com a sociedade (titular primária do interesse público) como com os agentes estatais, a qual deve se pautar na lealdade e na boa-fé, sempre buscando a união de esforços entre o Estado e o cidadão para a implementação do bem comum (interesse de ambos). Do ponto de vista do funcionamento interno, deve procurar agir com foco no resultado e instituir uma gestão mais participativa, como forma de otimizar o processo decisório, a consolidação dos entendimentos e a concretização das decisões.

Partindo desses pressupostos, ela, no exercício das suas funções, pode e deve atuar em diversas frentes de trabalho afinadas com os anseios e princípios do Estado Democrático de Direito: (1) promovendo a desburocratização do Estado por meio de pareceres que analisem o Direito de forma sistêmica (não meramente literal) e afirmem o princípio da eficiência (art. 37, CR); (2) contribuindo para a resolução célere e efetiva dos conflitos entre o Estado e o cidadão, sempre que possível, por meio da composição de interesses e de forma extrajudicial; (3) reconhecendo judicial e extrajudicialmente os direitos que o cidadão efetivamente possui diante dos entes estatais; (4) dando maior segurança jurídica ao Estado e ao cidadão de forma a deixar claro qual o direito de cada um e o que pode ou não ser feito diante das normas vigentes; (5) tomando decisões de forma célere, sempre que possível, evitando aguardar a pacificação total e completa da questão pelo Judiciário, o que pode ser feito através da edição de súmulas e da instituição de instâncias colegiadas com poder decisório; (6) auxiliando na construção de políticas públicas que afirmem os direitos fundamentais com respeito à legalidade; (7) garantindo judicialmente a implementação da opção política juridicamente legítima dos gestores públicos; (8) atuando de forma proativa para impedir lesões aos direitos fundamentais que devem ser resguardados pelo Estado (meio ambiente,

patrimônio histórico, proteção do consumidor, etc.); (9) mediando e arbitrando os conflitos entre os entes públicos e entre os valores fundamentais que cada um representa; etc.

2. A AGU é auxiliar ou protagonista no controle de legalidade dos atos administrativos?

Interpretando-se a Constituição Cidadã à luz do Estado Democrático de Direito, pode-se concluir que a Advocacia-Geral da União (AGU) é a instituição que tem a função de defender e promover os interesses públicos e direitos fundamentais (Cidadania) sob a ótica estatal (Democracia) através das funções de representação judicial e extrajudicial do Estado brasileiro e do controle extrajudicial da legalidade dos atos administrativos (Direito).

Assim, a função de controle da legalidade, realizada através das atividades de consultoria e assessoramento jurídico, é, inegavelmente, uma função constitucional típica da AGU. E, por certo, no âmbito da sua função típica, ela deve sempre atuar como protagonista. O Estado Democrático de Direito espera e precisa que cada uma das instituições públicas realize com primazia as suas funções típicas, contribuindo, dessa forma, para a promoção do equilíbrio de forças necessário à sua sustentação e consolidação.

Isso não quer dizer, contudo, que a AGU precisa submeter o Estado brasileiro a uma legalidade engessada, sufocante e desmedida, que inviabilize a sua atuação e, por consequência, a realização do bem comum. A lei não possui um fim em si mesmo. Ela é instrumento de realização da justiça e dos direitos fundamentais. Cabe a ela, no Estado Democrático, dar a medida de cada uma e de todas as coisas. E não inviabilizar a consecução dos objetivos fundamentais da Carta Magna.

Desse modo, no controle extrajudicial da legalidade dos atos administrativos, a AGU deve sim atuar com protagonismo institucional, mas sempre tendo em consideração que a finalidade desta sua função constitucional é viabilizar o efetivo e eficiente funcionamento do Estado dentro dos limites da juridicidade e, dessa forma, contribuir para a afirmação dos direitos fundamentais e da cidadania.

3. É adequada a percepção de jeton por agentes públicos em função da participação em conselhos de empresas públicas?

A Administração Pública, de acordo com o art. 37 da CR, é regida pelos princípios da moralidade e da impessoalidade.

Propõe, dessa forma, a Lei Maior que os agentes públicos atuem sempre de maneira isenta, ética, comprometida com o interesse público e descomprometida com interesses pessoais ou de terceiros. Aliás, é para essa

finalidade que o ordenamento jurídico assegura a estes agentes uma série de prerrogativas não asseguradas ao cidadão comum.

De outro lado, as empresas públicas, assim como as sociedades de economia mista, são pessoas jurídicas de Direito Privado. E, desta forma, concorrem no mercado em condições de igualdade com as empresas privadas e possuem uma série de obrigações frente ao Poder Público.

Postas estas premissas, podemos concluir que a percepção de jeton por agentes públicos não é adequada. Isso porque se contrapõe aos princípios da moralidade e impessoalidade e prejudica o desempenho das funções públicas com isenção e foco no interesse público, deteriorando a relação entre a esfera pública e a privada. E é mais inadequada, ainda, no caso de agentes que desempenham função estatal essencial, como é o caso dos advogados públicos, que, em não raras situações, precisam cobrar tributos e multas das empresas estatais e atuar para que elas observem previsões normativas destinadas à garantia do cidadão e de diversos valores constitucionais.

4. Deve existir relação de hierarquia ou de subordinação entre o advogado público e o gestor ou administrador público?

É absolutamente inviável, do ponto de vista constitucional e legal, o estabelecimento de qualquer relação de hierarquia ou subordinação entre o advogado público e o gestor público. Primeiro, porque a instituição da AGU e da Advocacia Pública como um todo pela Constituição Cidadã buscou exatamente sepultar esse tipo de relação, que é característico do Estado Ditatorial. Segundo, porque ela inviabiliza o efetivo exercício da função de controle extrajudicial da legalidade dos atos administrativos, tão necessária no Estado Democrático de Direito. E, terceiro, porque os advogados públicos e os gestores integram funções estatais distintas, o que foi delineado de forma bastante clara pela Carta Constitucional. Enquanto os gestores públicos integram o Poder Executivo (Capítulo II do Título da Organização dos Poderes), que tem a “administração” como função precípua, os advogados públicos integram as Funções Essenciais à Justiça” (Capítulo IV do Título da Organização dos Poderes), que tem como função precípua a advocacia de determinados interesses e a emissão de opinião jurídica qualificada. Vale registrar, todavia, que a inexistência de hierarquia não impede, evidentemente, a salutar e recomendável construção de uma relação de parceria em prol dos interesses públicos e republicanos.

5. Deve existir relação de hierarquia ou de subordinação no âmbito da advocacia pública, no que tange ao exercício das funções típicas do advogado público?

As funções típicas do advogado público possuem, por natureza, caráter intelectual e não executivo. Dessa forma, demandam, necessariamente, uma autonomia técnica. Não se mostra adequado, portanto, o estabelecimento hierarquia funcional (relativa ao exercício das funções) no âmbito da Advocacia Pública.

Isso não impede, contudo, que sejam estabelecidas estruturas de uniformização de entendimento e de definição de estratégias de atuação, as quais, em regra, devem se dar de forma colegiada e participativa. De outro lado, também não impede a gestão efetiva e eficiente das atividades administrativas, que têm natureza distinta das atividades funcionais.