

Os Serviços Jurídicos da União

*Aurélio Wander Bastos
Advogado e Cientista Político
Professor Titular da UniRio*

A Constituição Brasileira de 1988 definiu que as funções essenciais da justiça são exercidas pelo Ministério Público, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais individuais indisponíveis, sendo que à Advocacia Geral da União – AGU (Advocacia Pública), novo órgão constitucional, coube, ao que anteriormente era realizado pelos Procuradores da República, representar a União judicial (e extrajudicialmente). À AGU foram ainda atribuídas, as atividades de assessoramento jurídico do Poder Judiciário e as de consultoria, anteriormente exercidas pelo Consultor Geral da República.

A tradição jurídica brasileira, no entanto, tinha uma percepção de maior dimensão institucional da Consultoria Geral da União, que evoluiu nas suas competências desde 1903, como um órgão tipicamente republicano, sendo que, em 1933 a legislação deixava claro que ao consultor cabia emitir pareceres sobre as questões jurídicas submetidas ao seu exame pelo Presidente da República e Ministros de Estado. Por outro lado, o Consultor Jurídico não se deixava comprometer pelo cotidiano do contencioso judicial e extrajudicial, evitando que essas situações típicas de natureza administrativa do estado envolvessem a autonomia do órgão e a independência da produção jurídica no conhecimento das questões de estado ou administrativas relevantes. Esta situação evoluiu positivamente até os anos de promulgação da Constituição de 1988, impedindo que o peso do contencioso sufocasse a sua liberdade de manifestação.

A AGU, no entanto, foi criada com amplíssimas competências, absorvendo, inclusive, as atividades de assessoria e consultoria jurídica, que não fora, historicamente, objeto de prescrição constitucional ou legal, como demonstrado. Ocorre, todavia, que o exercício da advocacia contenciosa da União cumulado com as atividades de assessoria tem provocado reflexos institucionais paradoxais, restringindo, em primeiro lugar, a autonomia das atividades de consultoria jurídica do governo, e, em segundo lugar deixando

que o volume dos interesses contenciosos se sobreponha às atividades de consultoria, comprometendo a imprescindível independência.

Dessas observações, o que se conclui, é que a AGU, sendo também a consultoria jurídica, mesmo que em condição institucional circunscrita à Casa Civil, interligando com grande proximidade o contencioso da União com a consultoria de Estado, pode comprometer as demandas e os pareceres jurídicos imprescindíveis à Presidência da República com o cotidiano do contencioso, viabilizando, na pessoa do Advogado Geral da União, uma proximidade institucionalmente complexa, exatamente porque a CGR não pode ser um mero órgão jurídico, mas, um órgão aberto às grandes questões de governo e de estado, infenso à contaminação dos espaços administrativos conflitivos.

A tradição brasileira vinha evoluindo na linha institucional de que a CGR deveria atender à Presidência da República, opinando, principalmente, nas situações de relevância política e jurídica mais voltadas para as políticas de governo e de estado, para a definição de estratégias de ação jurídica sem qualquer envolvimento com as flutuações das relações entre a advocacia pública e os tribunais e, principalmente, as dissensões da administração pública num estado cada vez mais complexo. Finalmente, repensar a história institucional da Consultoria Jurídica da União, na linha de sua evolução republicana, pode ajudar profundamente na separação entre as divergências internas do Estado e a emissão de pareceres sobre as questões jurídicas submetidas ao seu exame pelo Presidente da República e Ministros de Estado;