

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM JUSTIÇA**  
**ADMINISTRATIVA**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM JUSTIÇA ADMINISTRATIVA**

**DEISER MARA REZENDE CARDOSO**

**A ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO E A SUA ATUAÇÃO NO ÂMBITO**  
**DA JUSTIÇA ADMINISTRATIVA**



Niterói  
2017

DEISER MARA REZENDE CARDOSO

A ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO E A SUA ATUAÇÃO NO ÂMBITO DA JUSTIÇA  
ADMINISTRATIVA

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Justiça Administrativa da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense – UFF como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre em Justiça Administrativa.

Orientador:  
Prof. Dr. Ricardo Perlingeiro

Niterói, RJ  
2017

B512s      Cardoso, Deiser Mara Rezende.  
Advocacia Geral da União e a sua atuação no âmbito da Justiça  
Administrativa / Deiser Mara Rezende Cardoso. -- Niterói, 2017.  
134f.

Dissertação (Mestrado Profissional – Programa de Pós  
Graduação Justiça Administrativa) – Faculdade de Direito -  
Universidade Federal Fluminense - UFF

1. Advocacia Geral da União. 2. Justiça Administrativa. 3.  
Função Essencial à Justiça  
I. Título.

UFF /

CDU - 658:004

DEISER MARA REZENDE CARDOSO

A ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO E A SUA ATUAÇÃO NO ÂMBITO DA JUSTIÇA  
ADMINISTRATIVA

Dissertação de Mestrado submetida a  
Universidade Federal Fluminense como requisito  
parcial visando à obtenção do grau de Mestre em  
Justiça Administrativa

BANCA EXAMINADORA:

---

Profº. Drº. Ricardo Perlingeiro – Universidade Federal Fluminense (Orientador/Presidente)

---

Profº Dr.º Reis Friede – Centro Universitário Augusto Motta (UNISUAM)

---

Profº Drº. Marco Antônio Ferreira Macedo - Universidade Federal Fluminense

---

Profº Drº Gustavo Sampaio – Universidade Federal Fluminense

Niterói, RJ

2017

A Deus pelo cuidado, onipresença e proteção constante.

À Elisa, minha amada filha, maior inspiração e motivação desta empreitada acadêmica.

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, Therezinha e Júlio, pelo apoio incondicional e pelo exemplo constante de que os bons frutos da vida têm relação direta com o compromisso e o empenho pessoal.

Ao meu irmão, Douglas, pela lembrança de que o despertar para a vida é constante.

A minha alma gêmea, Emerson, pelo companheirismo, pelo amor e pelo apoio crítico aos projetos de progressão profissional e pessoal.

À Sherly, cuidadora da minha Elisa e de minha família, pelo apoio na ausência e pelo carinho dispensado a todos nós.

A toda minha família e amigos, pelas orações e pelas energias positivas.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Ricardo Perlingeiro, pelo exemplo de dedicação acadêmica, pelas recomendações e importantes observações na pesquisa.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Justiça Administrativa, em especial, os queridos Gilvan Hansen e Wilson Madeira que participaram da banca de qualificação e contribuíram em muito com suas críticas e ponderações.

Aos queridos companheiros do mestrado pela parceria nas dificuldades próprias desta empreitada e pelo cuidado na gestação da minha querida filha, carinhosamente apelidada bebê UFF.

Aos afetuosos Ricardo Portugal, Valdir e Mônica pelas conversas agradáveis e infindáveis caronas para as aulas durante o curso.

À Kadja e a Wladimir pela amizade, pelo carinho e pelo incentivo tão necessários para a conclusão da presente dissertação.

À Leoná, querida servidora, sempre tão atenciosa e prestativa desde a inscrição à conclusão do curso.

À Advocacia Geral da União, pelo vasto objeto de estudo e por proporcionar com a política institucional de capacitação o desenvolvimento da presente dissertação.

Aos meus amigos da Procuradoria Seccional Federal em Juiz de Fora que com espírito solidário e cooperativo, ao seu modo, viabilizaram minha participação no mestrado.

A todos, enfim, que de alguma forma contribuíram para a conclusão da presente dissertação.

*“Se as coisas são inatingíveis... ora!  
Não é motivo para não querê-las...  
Que tristes os caminhos, se não fora  
A presença distante das estrelas!”*  
Mario Quintana, “Das Utopias”



## RESUMO

As pesquisas judiciárias apontam um alto grau de litigiosidade em face do poder público e despertam a necessidade de estudos sobre a justiça administrativa, entendida como o conjunto de órgãos estatais com competência para processar e julgar as demandas entre os particulares e o poder público. Justamente neste contexto que assume relevância o estudo da Advocacia Geral da União enquanto instituição responsável pela provedoria dos interesses públicos afetos as pessoas jurídicas no âmbito da União. A dissertação foi estruturada em quatro capítulos. No primeiro capítulo, procede-se à caracterização histórica dos antecedentes da justiça administrativa e da advocacia pública. No segundo, com a abordagem teórica acerca dos pontos de comunicação entre a teoria da separação de poderes e das funções essenciais à justiça, objetiva-se identificar qual o conjunto de atribuições da Advocacia Geral da União e se a mesma tem a configuração de uma função essencial à justiça. No terceiro capítulo, analisa-se o estado atual do sistema de justiça e as implicações da litigiosidade nas demandas de interesse público. Ainda, apresenta-se duas tendências de mudança do sistema de solução dos conflitos relacionadas ao acesso à justiça e à abertura da Administração a consensualidade. Expõe-se também uma proposta para revitalização do sistema pelo fortalecimento do processo administrativo e das autoridades administrativas decisórias. Ao final, no último capítulo, com a análise de iniciativas concretas objetiva-se identificar se a Advocacia Geral da União tem se portado como função essencial à justiça e se tem assumido algum papel de relevância no âmbito da justiça administrativa.

**PALAVRAS CHAVE:** Justiça Administrativa; Advocacia Geral da União; Função essencial à Justiça.

## **ABSTRACT**

The judicial investigations point to a high degree of litigiousness in the face of public power and awaken the need for studies on administrative justice, understood as the set of state bodies with competence to process and judge the demands between private individuals and the public power. It is precisely in this context that the study of the Attorney General of the Union as an institution responsible for proving the public interests affecting legal entities within the Union is relevant. The dissertation was structured in four chapters. In the first chapter, we proceed to the historical characterization of the antecedents of administrative justice and public advocacy. In the second, with the theoretical approach about the points of communication between the theory of separation of powers and functions essential to justice, it aims to identify the set of attributions of the General Law Office of the Union and if it has the configuration of a function Essential to justice. In the third chapter, we analyze the current state of the justice system and the implications of litigiousness in the demands of public interest. Also, two tendencies of change of the system of solution of the conflicts related to the access to justice and the opening of the Administration to consensuality are presented. A proposal is also presented for the revitalization of the system by strengthening the administrative process and the decision-making administrative authorities. In the final chapter of the dissertation, the analysis of concrete initiatives aims to identify whether the General Attorney's Office has been an essential function of justice and has assumed some role of relevance in the area of administrative justice.

**KEY WORDS:** Administrative Justice; General Advocacy of the Union; Function essential to Justice

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>1 JUSTIÇA ADMINISTRATIVA E A ADVOCACIA PÚBLICA NO BRASIL: ASPECTOS CONCEITUAIS E ANTECEDENTES HISTÓRICOS .....</b>	<b>13</b>
<b>1.1 Aspectos conceituais .....</b>	<b>13</b>
1.1.1 <u>Justiça Administrativa e os diferentes sistemas de jurisdição</u> .....	13
1.1.2 <u>Advocacia pública.</u> .....	17
1.1.3 <u>Interesse Público</u> .....	18
<b>1.2 Antecedentes históricos da justiça administrativa e da advocacia pública.....</b>	<b>21</b>
1.2.1 <u>Período colonial (1500 a 1808)</u> .....	22
1.2.2 <u>Período do Império ao fim da monarquia (1808 a 1889)</u> .....	25
1.2.3 <u>Período da República até a transição democrática que antecedeu a Constituição Federal de 1988</u> .....	28
1.2.3.1 <u>Constituição Federal de 1891</u> .....	28
1.2.3.2 <u>Constituição Federal de 1934</u> .....	31
1.2.3.3 <u>Constituição Federal de 1937</u> .....	34
1.2.3.4 <u>Constituição Federal de 1946</u> .....	35
1.2.3.5 <u>Constituição Federal de 1967</u> .....	37
1.2.4 <u>Período da constituinte à nova ordem constitucional</u> .....	39
1.2.4.1 <u>Judiciário e a Justiça Administrativa</u> .....	39
1.2.4.2 <u>Ministério Público e a Advocacia Geral da União</u> .....	43
<b>2 ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO ENQUANTO FUNÇÃO ESSENCIAL À JUSTIÇA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E NA LEI COMPLEMENTAR 73 DE 1993 .....</b>	<b>46</b>
<b>2.1 Teoria da separação de poderes e sua repercussão prática a partir da Constituição Federal de 1988 .....</b>	<b>46</b>
<b>2.2 As funções essenciais à justiça e a função de controle pela advocacia pública em relação às atividades estatais .....</b>	<b>51</b>
<b>2.3 A instituição na Constituição Federal de 1988 e a projeção de uma Advocacia de Estado.....</b>	<b>55</b>
<b>2.4 A evolução da instituição a partir da lei orgânica 73 de 1993 .....</b>	<b>61</b>

<b>3</b>	<b>UM RETRATO DA JUSTIÇA ADMINISTRATIVA NO BRASIL, PROMESSAS DE MUDANÇA E UMA PROPOSTA PARA REVITALIZAÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA</b> .....	<b>65</b>
<b>3.1</b>	<b>O acesso à justiça e o Poder Judiciário a partir da Constituição Federal de 1988</b>	<b>65</b>
<b>3.2</b>	<b>Litigiosidade e o poder público como um dos maiores litigantes</b> .....	<b>68</b>
<b>3.3</b>	<b>Panorama contemporâneo da justiça administrativa no Brasil</b> .....	<b>70</b>
<b>3.4</b>	<b>Duas promessas para o sistema de justiça e uma proposta de revitalização para além do processo judicial</b> .....	<b>73</b>
<b>3.4.1</b>	<u>A promessa do acesso à justiça como direito a via capaz de proporcionar a satisfação e a pacificação social</u> .....	<b>74</b>
<b>3.4.2</b>	<u>A promessa da abertura da Administração Pública à consensualidade</u> .....	<b>80</b>
<b>3.4.3</b>	<u>A proposta do fortalecimento do processo administrativo e das autoridades administrativas decisórias</u> .....	<b>86</b>
<b>4</b>	<b>INICIATIVAS DE REDUÇÃO DA LITIGIOSIDADE DA ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO E OS REFLEXOS POSITIVOS DO APRIMORAMENTO INSTITUCIONAL NA JUSTIÇA ADMINISTRATIVA</b> .....	<b>91</b>
<b>4.1</b>	<b>A Advocacia Geral da União e a atuação consentânea com a melhoria do sistema de justiça</b> .....	<b>91</b>
<b>4.2</b>	<b>Iniciativas da instituição para redução da litigiosidade em face do poder público</b>	<b>94</b>
<b>4.2.1</b>	<u>Reconhecimento do pedido, não interposição de recursos e desistência de recursos já interpostos pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional</u> .....	<b>94</b>
<b>4.2.2</b>	<u>Propositura e realização de acordos no âmbito da Procuradoria Geral Federal</u> .....	<b>98</b>
<b>4.2.3</b>	<u>Centrais de negociação da Procuradoria Geral da União</u> .....	<b>103</b>
<b>4.2.4</b>	<u>Câmara de conciliação e de arbitragem da Consultoria Geral da União</u> .....	<b>105</b>
<b>4.3</b>	<b>A necessidade de aprimoramento institucional da Advocacia Geral da União</b>	<b>107</b>
	<b>CONCLUSÕES</b> .....	<b>109</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>115</b>