

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

ALEXANDRE BRENTANO

GÊNESE E HISTÓRIA POLÍTICA DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU)

PORTO ALEGRE

2017

ALEXANDRE BRENTANO

GÊNESE E HISTÓRIA POLÍTICA DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU)

Artigo Final submetido ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Fabiano Engelmann

PORTO ALEGRE

2017

ALEXANDRE BRENTANO

GÊNESE E HISTÓRIA POLÍTICA DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU)

Artigo Final submetido ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Fabiano Engelmann

Aprovado em Porto Alegre, 29 de junho de 2017.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Fabiano Engelmann – Orientador (UFRGS)

Prof. Dr. Hélio Ricardo do Couto Alves (UFRGS)

Prof. Dr^a. Luciana Rodrigues Penna (UFRGS).

Prof. Dr^a. Maria Lúcia Rodrigues de Freitas Moritz (UFRGS)

AGRADECIMENTOS

Minha gratidão ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul pela oportunidade de aprender com professores e colegas que instigaram um bacharel em direito a se aventurar no campo fértil da ciência política.

Agradeço, ainda, ao Prof. Dr. Fabiano Engelmann, meu orientador, e a todos os integrantes do Núcleo de Estudos em Justiça e Poder Político (NEJUP).

Aos meus pais, pelo exemplo de entrega e comprometimento com a vida. À minha querida Aline, docente desta Casa, pela paciência e incentivo ao marido mestrando. A nossos pequenos, Bernardo e Artur, pela “inconsciente” compreensão da ausência. Sem cada um, nada seria possível ou valeria a pena.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo investigar e elucidar a dinâmica da construção institucional da Advocacia-Geral da União (AGU) no espaço político da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987-1988, mapeando quais atores foram mobilizados na arena política decisória no período de redemocratização política brasileira. O contexto histórico que precedeu o surgimento da AGU – com seu atual desenho institucional - rememora o fato de que suas atribuições contemporâneas de representação judicial e de consultoria e assessoramento jurídicos da União, autarquias e fundações públicas federais eram exercidas, respectivamente, pelo Ministério Público da União e pela Consultoria-Geral da República. A hipótese construída gira em torno da perspectiva de que a AGU entrou no campo jurídico seguindo a mesma lógica dos demais atores – Judiciário e Ministério Público -, ou seja, ativando mobilização política de integrantes das carreiras e de “seus” representantes legislativos. Analisaremos a correlação dos campos jurídico e político em torno dos grupos dirigentes da AGU, e até mesmo da cúpula diretiva existente antes de sua instituição, trabalhando com a circulação destes agentes em diversos espaços de poder estatal, de modo particular em cargos do poder executivo e posições na elite judiciária. Proporemos uma análise da estrutura do campo jurídico existente no ambiente histórico da Constituinte, identificado por seus agentes e suas ações, conforme a representatividade de seus respectivos capitais simbólicos, bem como as posições de poder, novas ou reproduzidas, caracterizado pela luta por uma parcela de poder do Estado, em especial o exercício de uma competência específica monopolizada. Por fim, traremos elementos contemporâneos da atuação da AGU na representação judicial dos Poderes da República, no intuito de conferir maior poder explicativo às alterações verificadas no campo jurídico depois da ANC.

ABSTRACT

This paper aims to investigate and elucidate the dynamics of the institutional construction of the Federal Attorney General's Office (AGU) in the political space of the national constitutional convention (ANC) of 1987-1988, mapping which actors were mobilized in the political decision-making arena of the redemocratization that took place in contemporary Brazil. The historical context that preceded the emergence of the AGU with its current institutional design, it is recalled that its contemporary attributions of judicial representation and legal advice and counseling of the federal institutions were exercised, respectively, by the Federal Public Prosecutor's Office and by the Republic General Consultant. The hypothesis presented revolves around the perspective that the AGU was created by the new Constitution of Brazil following the same logic of the other actors in the legal system – e.g. judges and prosecutors –, that is, through active political mobilization of career members and "their" legislative representatives. It will be analyzed the correlation of Law and Politics in the managing groups of the AGU, and even of the directive leadership existing before its creation, demonstrating the movement of these political/law agents in different spaces of power, particularly in the Executive and Judiciary branches. The judicial field's structure before and after the ANC will be scrutinized, with the identification of key actors and actions, according to their political weight representativeness. Finally, contemporary elements of the AGU's performance before the Judiciary Branch will be discussed, in order to demonstrate the profound modifications operated by the ANC in the Brazilian legal system.

SUMÁRIO

1 – INTRODUÇÃO.....	8
2 – QUADRO TEÓRICO-METODOLÓGICO	12
2.1 – A noção de campo jurídico	12
3- A PERSPECTIVA HISTÓRICA DA AGU.....	14
3.1 – Os períodos colonial e imperial	14
3.2 – A fase republicana	18
4 - A CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DA AGU.....	23
4.1. O espaço político da assembleia nacional constituinte.....	23
4.2 – A mobilização associativa	36
5 – CIRCULAÇÃO E GRUPO DIRIGENTE.....	44
5.1. Convergência dos campos jurídico e político.....	44
6 –REPRESENTAÇÃO DA UNIÃO E DEMAIS PODERES	49
7 – CONSIDERAÇÕES FINAIS	54
REFERÊNCIAS	57

1 –INTRODUÇÃO

A Advocacia-Geral da União (AGU), entidade surgida na Constituição Federal de 1988, atualmente congrega 4 (quatro) carreiras do serviço jurídico federal, espectro este compreendido como a burocracia estatal formada por aproximadamente 8.000 (oito mil) profissionais responsáveis pela representação da União, suas autarquias e fundações públicas, e dos demais Poderes da República (Legislativo e Judiciário), em juízo e fora dele, e, ainda, do respectivo assessoramento legal. O modelo de advocacia pública adotado na esfera federal, pela última Carta Política promulgada, é replicado nos entes subnacionais¹, alguns dos quais já possuíam essa configuração antes mesmo da definição pela constituinte.

Os *advogados da união* exercem a atividade profissional mencionada no âmbito da administração denominada direta, ou seja, quando se trata da pessoa jurídica da União Federal, seus ministérios e demais instâncias administrativas. Os *procuradores da fazenda nacional* são responsáveis pela inscrição e cobrança da dívida ativa da União Federal, e unicamente em relação a esta entidade política. Aos *procuradores do Banco Central do Brasil*, toca a representação judicial, o assessoramento legal e a inscrição e cobrança da dívida ativa, entretanto, a tarefa é exclusivamente vinculada às funções exercidas pela autarquia responsável, por exemplo, pela emissão de papel-moeda, pela fiscalização das instituições integrantes do sistema financeiro nacional, dentro outras previstas desde sua criação². Finalmente, as atribuições dos *procuradores federais* estão relacionadas ao assessoramento jurídica e representação em juízo de todas as autarquias e fundações públicas federais (administração indireta), cuja formação é ocasionada, no mais das vezes, da criação pela União, na esfera federal, de pessoas jurídicas com personalidade própria, destinadas a execução de determinada política pública. Citamos, exemplificativamente, as Universidades Federais para prestação do serviço de educação

¹ A previsão está no artigo 132 da Carta Política, que mesmo tendo sua redação alterada pela Emenda Constitucional n. 19/1998, não apresentou modificação significativa em relação ao tópico aqui abordado. “Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas”.

² Em dezembro de 1964, a Lei nº 4.595 cria o Banco Central do Brasil, autarquia federal integrante do Sistema Financeiro Nacional (SFN). O Banco Central iniciou suas atividades em março de 1965, uma vez que o art. 65 da Lei nº 4.595 estabeleceu que a Lei entraria em vigor 90 dias após sua publicação.

superior, o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) como responsável por uma parcela da diretriz de seguridade social, e, mais modernamente, todo o conjunto de agência executivas³, que têm responsabilidade na regulação de mercados relevantes no cenário nacional brasileiro.

Contudo, a advocacia pública federal (AGU), que é instrumento de veiculação junto ao sistema de justiça dos interesses dos Poderes Constituídos, e que pode representar verdadeiro fator de contrabalanço interno ao Poder Executivo, à medida que atua no aperfeiçoamento dos atos estatais - inclusive os normativos -, e tende a limitá-los à compreensão do que seja estritamente legal, portanto, com reflexos no campo político, ainda carece de investigação, em nosso entendimento.

Assim, a pesquisa proposta despertou interesse à medida da percepção da ausência de produção acadêmica expressiva acerca da existência da AGU, bem como de seu processo de criação na ambiência da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. Outros atores do cenário jurídico – além do Poder Judiciário – foram e são objeto de pesquisa científica, tais como Ministério Público, Agências Reguladoras, Tribunal de Contas da União e Defensoria Pública (ARANTES, 1999; CARVALHO e LEITAO, 2010; MENEZES, 2012; ALMEIDA, 2014; MACIEL e KOERNER, 2014; SCHIRMER, 2017).

A relevância de sua existência e atuação se assenta no próprio processo decisório do Estado, o qual deve estar imbricado com o controle de legalidade da administração pública federal, e, em última análise, de manutenção da democracia. Tal destaque é ainda maior em um contexto de mobilização do espaço judicial para influenciar o campo político, elemento concreto presente no cenário institucional brasileiro, conforme se denota através de inúmeros estudos acerca do fenômeno (VIEIRA, 1994; ARANTES e KERCHE, 1999; VIANNA, 1999; KOERNER, ANDREI e MACIEL, 2002; CARVALHO, 2004; OLIVEIRA, 2005; TAYLOR, 2007; VIANNA, BURGOS e SALLES, 2007; ZAULI, 2011; RIBEIRO, 2012; XIMENES, 2012).

Desta forma, pretende-se investigar e elucidar a dinâmica da construção institucional da AGU no espaço político da Assembleia Constituinte,

³Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), são instituições representativas desta realidade administrativa organizacional.

mapeando quais atores foram mobilizados na arena política decisória no período de redemocratização política brasileira, no identificado resgate de espaço dos bacharéis (ENGELMANN, 2013).

Sustenta-se que é natural cogitar que durante toda a história do Estado Nacional algum órgão ou instituição ficou encarregado de assessorá-lo e defendê-lo juridicamente. O contexto histórico que precedeu o surgimento da AGU – com seu atual desenho institucional - rememora o fato de que suas atribuições contemporâneas de representação judicial e de consultoria e assessoramento jurídicos da União, autarquias e fundações públicas federais eram exercidas, respectivamente, pelo Ministério Público da União e pela Consultoria-Geral da República (VALENTE, 2009).

Portanto, a hipótese gira em torno da perspectiva de que a AGU entrou no campo jurídico seguindo a mesma lógica dos demais atores – Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública -, ou seja, ativando mobilização política de integrantes das carreiras e de “seus” representantes legislativos, além disso, da própria existência de convergência de interesses com o novo modelo de ministério público surgido na Carta Política de 1988 (LOPES, 2000; ARANTES, 2002).

Iniciaremos pela identificação dos períodos históricos relacionados à implementação no Brasil de um modelo de burocracia estatal, notadamente nas fases denominadas colonial e imperial, no largo interregno temporal de 1500 até 1889, com a indicação das previsões de cargos cujas funções remontam, de forma precedente, o que se pode atualmente apontar como as atividades de postulação e julgamento de causas jurídicas. No mesmo tópico avançaremos na descrição, então já na fase republicana de nossa história, da experimentação da divisão burocrática das funções jurídicas, configurando a secular repartição dos “Poderes do Estado”. Como fechamento, e partir da análise das previsões constantes nas sucessivas constituições nacionais, esquadriharemos, de forma mais específica, como foram sendo moldadas as instituições responsáveis pela questão jurídica da União – ou seu equivalente histórico –, focalizando a figura do Ministério Público e do corpo de profissionais que integraria a nova instituição AGU.

Após abordaremos, tendo como pano de fundo o início do período final de transição política e fim da ditadura militar, com a conseqüente convocação da Assembleia Nacional Constituinte, a dinâmica do processo de institucionalização da

AGU, articulando os debates políticos havidos, seus atores mais relevantes e, sobretudo, os grupos de pressão que atuaram neste momento histórico. Também apresentaremos, em espaço próprio, a mobilização das associações corporativas dos agentes jurídicos vinculado às estruturas burocráticas com interesse na definitiva criação da AGU, explicitando suas atividades de “fazer política” e os resultados destas práticas.

Especularemos acerca da correlação dos campos jurídico e político em torno dos grupos dirigentes da AGU, e até mesmo da cúpula diretiva existente antes de sua instituição, trabalhando com a circulação destes agentes em diversos espaços de poder estatal, de modo particular em cargos do poder executivo e posições na elite judiciária.

Por fim, antes das conclusões da pesquisa, traremos elementos contemporâneos da atuação da AGU na representação judicial dos Poderes da República, os quais poderão conferir maior poder explicativo às alterações verificadas no campo jurídico depois da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987-1988.

De antemão podemos vislumbrar algumas dificuldades na execução deste projeto. A primeira está relacionada ao pesquisador, que além de possuir formação de graduação na área jurídica, é procurador federal na AGU. Estes dois fatores apontam para um déficit de conhecimento teórico no campo sociológico-político, que esperamos tenha sido minimizado pelo vencimento das disciplinas do mestrado, e, ainda, para a necessidade de um esforço de estranhamento em relação ao objeto de investigação, de modo a não contaminar o estudo, pela proximidade funcional com a AGU, com presunções ou “verdades sabidas”. A segunda impertinência, atinente à própria ausência de estudos acadêmicos, conforme apontado anteriormente, é desafio ainda maior para a construção de um trabalho substancialmente viável na área da ciência política. Desejamos, assim, evitar a produção de um estudo desconectado de “(...) hipóteses ou da discussão de questões teórico-metodológicas mais abrangentes sobre papel político das instituições judiciais⁴”.

⁴ A advertência de ENGELMANN (2017) se insere na reflexão do autor sobre os enfrentamentos e a superação das questões analíticas na operacionalização de pesquisas acerca dos agentes e instituições judiciais.

2 – QUADRO TEÓRICO-METODOLÓGICO

2.1 – A noção de campo jurídico

Uma das consequências dos embates políticos ocorridos no período constituinte foi a criação da AGU, situando-a no contexto da Organização dos Poderes, classificando-a como “*função essencial à Justiça*”, juntamente com o Ministério Público, a Defensoria Pública e a advocacia privada. Resultaram, assim, consignadas duas atribuições de relevante importância para a nova instituição: a representação judicial e extrajudicial da União e demais Poderes, e, em acréscimo, a consultoria e o assessoramento jurídico dos mesmos.

O processo constituinte, que culminou na profissionalização e independência das carreiras jurídicas, especialmente da AGU, foi fortemente marcado pela mobilização social e política de juristas, pela atuação de associações corporativas e pela influência constante e decisiva de parlamentares vinculados ao campo jurídico (ENGELMANN, 2013). Neste sentido, o mapeamento da atuação destes agentes será revelador e possivelmente constitutivo do novo espaço de poder jurídico construído a partir da criação da AGU. A análise e compreensão do campo jurídico existente naquele ambiente histórico e aquele resultante após a promulgação da Constituição, identificando desta forma os agentes e suas ações conforme a representatividade de seus respectivos capitais simbólicos, bem como as posições de poder, novas ou reproduzidas, caracterizado pela luta por uma parcela de poder do Estado, em especial o exercício de uma competência específica monopolizada (BOURDIEU, 1989).

Adotaremos, portanto, a proposta conceitual e metodológica de “campo jurídico” de Pierre Bourdieu, que o revela a partir de uma ideia original de “campo”:

“Essa estrutura não é imutável e a topologia que descreve um estado de posições sociais permite fundar uma análise dinâmica da conservação e da transformação da estrutura de distribuição das propriedades ativas e, assim, do espaço social. É isso que acredito expressar quando descrevo o espaço social global como um *campo*, isto é, ao mesmo tempo, como um campo de forças, cuja necessidade se impõe aos agentes que nele se encontram envolvidos, e como campo de lutas, no interior do qual os agentes se enfrentam, com meios e fins diferenciados conforme sua posição na estrutura do campo de

forças, contribuindo assim para a conservação ou a transformação de sua estrutura⁵. (BOURDIEU, 2011, p. 50).

A natureza também instrumental da noção de “campo jurídico” é defendida por Almeida (2017), para quem “O primeiro aspecto dessa definição que devemos destacar é o metodológico da noção de campo, que se caracteriza pelo recorte do espaço social feito pelo pesquisador para a compreensão de um objeto específico nele inserido, de modo a compreender esse objeto como produto de relações objetivas de força, ordenadas no interior desse espaço social de posições, agentes e instituições (...) como diz o próprio Bourdieu, a noção de campo deve ser encarada como um instrumento para a construção de objetos que permita a compreensão da realidade, e não para que seja ele mesmo considerado um objeto de contemplação analítica⁶”.

Especificamente em relação à delimitação teórica do que seria o “campo jurídico”, o sociólogo francês, ao refinar a noção inicial apresentada acima, resume sua compreensão da seguinte maneira:

“O campo jurídico é o lugar de concorrência pelo monopólio do direito de dizer o direito, quer dizer, a boa distribuição (*nomos*) ou a boa ordem, na qual se defrontam agentes investidos de competência ao mesmo tempo social e técnica que consiste essencialmente na capacidade reconhecida de *interpretar* (de maneira mais ou menos livre ou autorizada) um *corpus* de textos que consagram a visão legítima, justa, do mundo social”.

Veja-se, a propósito, que a parcela de atuação jurídica – divisão do trabalho na visão de Bourdieu⁷ (1989) - hoje exercida pela AGU foi retirada do Ministério Público pelo legislador originário (Constituinte de 1988). Deste modo, as posições relativas dentro do campo jurídico podem ter sido alteradas com a criação da AGU, e, ao

⁵ O itálico está presente no texto original, acrescentamos o destaque à frase final.

⁶ O autor referencia suas posições a partir da leitura de Bourdieu e de Hermano Roberto Thiry-Cherques: Pierre Bourdieu: a teoria na prática. RAP, v. 40, n. 1, p. 27–55, 2006.

⁷ “A elaboração de um corpo de regras e de procedimentos com pretensão universal é produto de uma divisão do trabalho que resulta da lógica espontânea da concorrência entre diferentes formas de competência ao mesmo tempo antagonistas e complementares que funcionam como outras tantas espécies de capital específico e que estão associadas a posições diferentes no campo” (BOURDIEU, 1989, p. 216-217). Grifamos.

mesmo tempo, após os conflitos experimentados por seus agentes internos, na disputa através dos respectivos capitais, talvez o próprio espaço social tenha sido reforçado.

Entendemos aplicável, também, o conceito de “instituições judiciais” expresso por FAINOVICH quando delimita o que seja sistema jurídico: “(...) *no me refiro solamente a los textos constitucionales, legales y reglamentarios dictados por las autoridades competentes, o a los convênios y contratos generados por los particulares, sino también a los tribunales de justicia, desde el nível más bajo al más alto de jerarquia, a los abogados y otros funcionários auxiliares de la administración de justicia, como notários, conservadores y archiveros, a los profesores de derecho e a los servicios de policía e carcelarios*” (2003, p. 197).

Assim, consideramos que tal grupamento – *instituições judiciais* - engloba não apenas o poder judiciário em si, mas também todos os demais atores ligados ao campo, na dita divisão do trabalho específica de determinado contexto social.

Essa verificação, relacionada diretamente entre o ministério público e advocacia pública federal, configura-se em trabalho exploratório de tentativa de (re)construção do caminho e das variáveis influenciadoras da constituição da AGU em sua contemporânea arquitetura institucional. Mobilizaremos, em acréscimo ao referencial teórico e metodológico anteriormente apresentado, a análise documental e legislativa da Assembleia Nacional Constituinte, e alguns dados de trajetória atinentes a atores relevantes no processo. A intenção é propiciar a captura de elementos explicativos suficientes ao propósito do estudo, o qual deve ser, em nossa compreensão, multifacetado, de maneira a se adequar à complexidade inerente ao objeto sob investigação.

3- A PERSPECTIVA HISTÓRICA DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

3.1 – Os períodos colonial e imperial

As fases da história brasileira, didaticamente denominadas de colonial e imperial⁸, transcorreram entre os anos de 1500 e 1889, tendo sido marcadas pela implementação no Brasil de um estamento burocrata, sob todos os aspectos, semelhante

⁸ A fase republicana será abordada no ponto 3. 2..

ao modelo português de organização estatal (BUENO, 2003). Lopez (1993) assevera, neste aspecto, que o governo de D. João VI implantou, através da criação de numerosas repartições públicas, um corpo burocrático gigantesco, que muitas vezes supriu as necessidades de “empreguismo”, porém, por outro lado, garantiu certa autonomia ao Brasil, tanto que, quando do rompimento com Portugal, em 1822, toda essa estrutura administrativa serviu ao recente Estado que surgia⁹.

Trataremos a seguir, sempre objetivando a uma possível caracterização de atividades vinculadas ao que atualmente se entende por sistema de justiça, das duas primeiras.

No longo período indicado é possível reconhecer as atividades de defesa dos direitos da Coroa Portuguesa, precipuamente patrimoniais, e, ainda, de representação de viúvas, órfãos e despossuídos em geral, inclusive sem a possibilidade de cobrança pelos serviços prestados. Essas funções surgiram no Brasil a partir da importação das Ordenações Afonsinas de 1446, vigente em Portugal quando da chegada da frota naval comandada por Pedro Álvares Cabral, em 1500. Ao cargo então existente de *Procurador dos Nossos Feitos* fora acrescentado outro, o de *Promotor da Justiça da Casa de Suplicação*, em 1521, com a edição das Ordenações Manuelinas, que restou por absorver a atividade de defesa dos “pobres”. Com a feitura das Ordenações Filipinas, em 1603, definiu-se a segregação das funções do *Procurador dos Feitos da Coroa* (antes denominado de *Procurador dos Nossos Feitos*), do *Promotor da Justiça da Casa de Suplicação* e de *Procurador dos Feitos da Fazenda*. A este último competia a atuação relacionada aos interesses fazendários, econômicos e fiscais (BABILÔNIA, 2010).

A evolução dos atos estatais, dos quais embrionariamente se pode sugerir a existência das funções contemporaneamente exercidas pela advocacia pública, ministério público, defensoria pública e judiciário, está didaticamente estampada no quadro confeccionado por Paulo Álvares Babilônia¹⁰ (2010):

Legislação	Ano	Cargo	Atribuições
------------	-----	-------	-------------

⁹ O autor, classificando o aparato administrativo de “inútil” e “ineficiente”, argumenta que, até mesmo em razão da presença da Corte Portuguesa no Brasil, a estrutura já tinha sido instalada (LOPEZ, 1993, p. 20).

¹⁰ Com menos detalhes, porém, também revelador, é o quadro presente à fl. 17 do estudo publicado em GUEDES, Jefferson Carús; HAUSCHILD, Mauro Luciano. Nos limites da história: a construção da Advocacia-Geral da União: livro comemorativo aos 15 anos. Brasília: Unip, 2009

Ordenações Afonsinas	1446	Procurador dos Nossos Feitos	Defesa dos direitos da Coroa, do patrimônio e bens Reais e, ainda, defesa de órfãos, viúvas e pobres
Ordenações Manuelinas	1521	Procurados dos Nossos Feitos _____ Promotor da Justiça da Casa de Suplicação	Defesa dos direitos da Coroa, do patrimônio e bens Reais _____ Defesa da Justiça, atuação nos crimes e defesa de órfãos, viúvas e pobres
Regimento da Relação do Estado do Brasil (Bahia)	1609	Procurador dos Feitos da Corôa e Fazenda	Absorve as atribuições do Procurador dos Feitos da Fazenda e do Promotor de Justiça
Regimento da Relação do Estado do Brasil (Bahia)	1652	Procurador dos Feitos da Corôa e Fazenda	Atribuições usuais, além de absorver as atribuições do Procurador dos Feitos da Fazenda e do Promotor de Justiça
Alvará de 13/10/1751- Relação do Estado do Brasil (Rio de Janeiro)	1751	Procurador dos Feitos da Corôa e Fazenda	Atribuições usuais, além de absorver as atribuições do Procurador dos Feitos da Fazenda e do Promotor de Justiça
Alvará de 10/05/1808- Casa da Suplicação do Brasil	1808	Procurador dos Feitos da Corôa e Fazenda Promotor de Justiça	Defesa dos direitos da Corôa, patrimônio e bens reais e da Fazenda Nacional Defesa da Justiça, atuação nos crimes e defesa de órfãos, viúvas e pobres
Decreto de 28/03/1821	1821	Procurador do Real Erário(demais cargos sem alteração)	Cargo criado para promover e representar, extrajudicialmente, os negócios da Fazenda
Decreto de 18/06/1822	1822	Procurador da Corôa e Fazenda(demais cargos sem alteração)	Defesa dos direitos da Corôa, patrimônio e bens reais e da Fazenda Nacional, acrescido das funções de Promotor e Fiscal dos delitos de imprensa, da competência do Tribunal do Júri
Decreto de 05/06/1823	1823	Procurador da Corôa, Soberania e Fazenda Nacional(demais cargos não sofrem alteração)	É dispensado das funções de Promotor e Fiscal dos delitos de imprensa, transferidas ao Desembargador Promotor de Justiça
Constituição do Império (art. 48)	1824	Procurador da Corôa e Soberania Nacional (trata-se do mesmo cargo de Procurador da Corôa, Fazenda e Soberania Nacional)	Passa a atuar, também, como responsável pela acusação, perante o Senado Federal, nos casos de delitos individuais praticados por membros da família imperial, Senadores e Deputados.

			(obs.: mais uma vez, atribui-se a tal cargo função inerente ao Ministério Público)
Decreto de 23/06/1834	1834	Procurador da Corôa, Soberania e Fazenda Nacional	Tal Decreto não retira, nem acrescenta atribuições, mas serve para demonstrar que se trata do mesmo cargo aludido no art. 48 da Constituição de 1824 (Procurador da Corôa e Soberania Nacional)
Lei nº 242, de 29/11/1841	1841	Procurador da Fazenda nos Juízos de Primeira Instância Procurador dos Fiscaes da Thesouraria	Criado para atuar apenas na Primeira Instância nos feitos da Fazenda na Côrte (obs.: na Segunda Instância, a competência permanece com o Procurador da Corôa, Soberania e Fazenda Nacional) Criado para atuar apenas na Primeira Instância nos feitos da Fazenda nas Províncias da Bahia e Pernambuco
Decreto nº 736, de 20/11/1850	1850	Procurador Fiscal do Tesouro (demais cargos sem alteração)	Criado para ser um dos membros julgadores do Tribunal do Tesouro Nacional, de jurisdição administrativa, e para chefiar a Diretoria Geral do Contencioso (da Fazenda Nacional). Elabora, ainda, pareceres jurídicos em matéria fiscal. Subordinam-se a ele o Procurador da Fazenda nos Juízos de Primeira Instância e os Procuradores dos Fiscaes da Thesouraria. Exerce, assim, funções judicantes, consultivas e de coordenação

Os dados compilados apontam para uma verdadeira simbiose das funções de assessoramento, representação em juízo, e, do próprio julgamento das causas. Assim, as atividades de acusar, defender e de julgar eram atribuídas a um tipo único de burocracia estatal. Tal situação contrastará, como se observará adiante, com a contínua luta das corporações por ocupação de espaço no campo jurídico, o que ocorre de forma exitosa quando se entrega a determinado ator-partícipe, através de prescrições legais, em caráter de exclusividade, a competência para atuação específica em determinada questão de estado.

Algumas alterações significativas neste modelo predominantemente unitário de sistema judicial, e, portanto, de campo jurídico, ocorreram desde o final do

século XIX até pouco antes da instalação da Assembleia Nacional Constituinte em 1987. Através da apresentação e análise das principais modificações, sobretudo aquelas havidas no período republicano de nossa história, tentaremos explicitar o início da especialização das funções jurídicas tal qual se verifica contemporaneamente.

3.2 – A fase republicana

Precisamente no mês de outubro de 1890, através da edição do Decreto n. 848¹¹, institui-se a justiça federal, com a atribuição específica ao procurador geral da república para “*funcionar como representante da União, e em geral officiar e dizer de direito em todos os feitos submetidos á jurisdição do Supremo Tribunal*”. Portanto, identifica-se facilmente o início da separação entre o estado-juiz e a União, de modo que ao ministério público restou afetada a responsabilidade de representação dos interesses do poder executivo. A mencionada norma também indicava que quando um membro da Suprema Corte fosse nomeado procurador geral da república deveria não mais “*tomar parte nos julgamento e decisões*” daquele órgão do judiciário.

Em 2 de janeiro de 1903 o poder central publica o Decreto 967, o qual cria o cargo de Consultor Geral da República, cuja função é de “*(...) consultar ás Secretarias de Estado, nos mesmos casos em que o fazia o procurador geral da Republica (...)*”. As matérias especificamente citadas relacionavam-se à extradição, expulsão de estrangeiros, execução de sentenças de tribunal estrangeiro, autorizações de companhias estrangeiras para funcionarem no país, gestão do patrimônio público e outros afetos aos servidores do então *Estados Unidos do Brazil*. O fundamental de perceber nesta nova opção política, como acertadamente acentuado por Guedes e Hauschild (2009), é que o modelo adotado separou as funções de representação e de defesa judicial daquelas atinentes à consultoria e representação extrajudicial do estado nacional. Essa configuração somente desapareceria quando da criação da AGU em 1988.

Seguindo o roteiro explicativo dos mesmos autores, que reputamos extremamente útil ao propósito deste artigo, é possível apontar a criação, em dezembro de

¹¹ Todas as referências à norma legislativa federal são oriundas de consulta formuladas pelo autor no sítio eletrônico do Poder Executivo (www.planalto.gov.br/legislacao), ou, ainda, pela página eletrônica da Câmara dos Deputados. Os repositórios são altamente confiáveis, e, ademais, indicam a vigência e/ou a revogação, parcial ou total, de cada ato.

1909, da Procuradoria-Geral da Fazenda Pública, órgão responsável pela defesa da fazenda pública federal. Neste passo, a questão tributária e, portanto, de sustentação material do estado então existente, é percebida como prioritária, uma vez que estabelece setor burocrático jurídico específico para tratamento da temática.

A partir daí as constituições federais sucedem-se nos anos de 1934, 1937, 1946 e 1967, ora ampliando as franquias democráticas e suas instituições, e por vezes as reduzindo, principalmente, e no que toca à investigação aqui proposta, com vacilantes previsões sobre o ministério público e o judiciário.

A Carta Política de 1934 apenas atribuiu a atuação do ministério público junto à Corte Suprema¹². Tal documento é classificado como um marco político-histórico positivo por Lucas (1988, p. 26):

“Como as Constituições do México, de Weimar e da Espanha, recolheu a preocupação social e a intervenção do estado na economia, apegando-se ao ‘sentido social do direito’. Trata dos direitos da relação de trabalho, pela primeira vez no texto constitucional, gerando uma tradição não mais abandonada. Tem um capítulo sobre educação que é um monumento de declaração de intenções. Procura proteger interesses nacionais. Institui o mandado de segurança. Reconhece a pluralidade sindical. Proíbe a usura. Dá direito de voto ao Distrito Federal. O Senado tem um papel de coordenação dos poderes. Submete a ordem econômica aos princípios da justiça e das necessidades nacionais. Cria a Justiça do Trabalho e ratifica a Justiça Eleitoral.”

Pela denominada Constituição do Estado Novo, no ano de 1937, determina-se o desaparecimento da Justiça Federal. O Poder Judiciário Nacional passou a ser composto pelo Supremo Tribunal Federal, pelos juízes e tribunais dos estados, Distrito Federal e territórios, e pelos juízes e tribunais militares (também foi extinta a Justiça Eleitoral). Os juízes federais com mais de 30 anos de serviço foram aposentados com vencimentos integrais; aqueles que não dispunham desse tempo foram postos em disponibilidade, com vencimentos proporcionais (OLIVEIRA, 1996). Assim, as causas de interesse da União passaram a ser conhecidas e julgadas pela Justiça estadual de primeira instância (VELLOSO, 1995).

¹² Artigo 95. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm .

Sob a égide da Carta Fundamental de 1946, bem como na Constituição Ditatorial de 1967, a situação peculiar da defesa dos interesses, da representação e do assessoramento jurídico do Estado Brasileiro não sofreu alteração significativa, uma vez que manteve a primeira sob os auspícios do ministério público, enquanto a segunda atividade – de consultoria – foi paulatinamente sendo descolada da atuação em juízo.

Neste espaço temporal, situando entre 1903 até 1967, a sorte da representação judicial dos interesses da União acompanhou as modificações experimentadas pela própria organização do ministério público, conforme Guedes (2009, p. 351):

“Com a extinção da justiça federal de 1ª instância, o Decreto-Lei n. 986, de 27 de dezembro de 1938, estabelece os cargos de *Procurador Geral da República (PGR) e Procurador Regional da República, Procurador da Propriedade Industrial e Procurador Adjunto*(art. 1º). Ao PGR incumbia a representação da União (Governo e Fazenda) junto ao Supremo Tribunal Federal (art. 7º); aos Procuradores Regionais da República a atuação como ‘advogados da União’ nas justiças locais dos Estados, Distrito Federal e Território do Acre (art. 8º) e aos Promotores de Justiça incumbia a representação judicial da União nas comarcas locais (art. 12), excetuadas as capitais (art. 24) ”.

Enquanto isso, o “braço” de atuação consultiva da corporação burocrática continuava a ganhar relevância, tanto que em agosto de 1946, através do Decreto-Lei n. 8.564¹³, cria-se o cargo, de livre nomeação pelo Presidente da República, de Consultor Jurídico do Ministério da Educação e Saúde (art. 1º). O mesmo diploma estabelece aos consultores jurídicos e ao Procurador Geral da Fazenda Pública o dever de reunião periódica, sob a tutela do Consultor Geral da República, e, ainda, indica os objetivos especiais desta previsão (art. 4º): (i) colaboração com o Executivo na elaboração de anteprojatos de normas, (ii) uniformização da orientação dos serviços jurídicos e da jurisprudência administrativa e (iii) colaboração na defesa dos interesses da União, a cargo da Procuradoria Geral da República (ministério público)¹⁴.

¹³ Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-8564-7-janeiro-1946-416327-publicacaooriginal-1-pe.html>

¹⁴ A identificação desta importante inflexão organizacional é resultado da referência constante no trabalho de Guedes (2009, p. 351).

A partir do modelo institucional contemporâneo da AGU, delineado na introdução deste trabalho, pensamos que a legislação apresentada no parágrafo acima configura-se na primeira aparição de uma preocupação administrativa e gerencial de um desenho de um sistema de atuação jurídica mais integrada, e, sobretudo, racionalizada, à medida que induz esforços das estruturas à época existentes para um trabalho jurídico convergente ao serviço do estado nacional.

Para encerramento deste tópico de explanação histórica, devemos abordar, tencionando a apresentação mais contextualizada possível da realidade fática antecedente no que pertinente ao serviço de assessoramento legal da União, a criação de inúmeras autarquias e fundações públicas federais, as quais, em sua maioria, possuíam quadros jurídicos próprios.

Em resumo, a representação judicial da administração indireta da União, ou seja, das autarquias e fundações públicas federais, conforme demonstrado, não estava sob a responsabilidade do ministério público federal (mpf), tampouco os serviços jurídicos de consultoria e assessoramento destas mesmas entidades. Ao mpf, ou seu equivalente estadual nos entes subnacionais, que não dispunham de ofício do primeiro, tocava apenas a atuação em juízo nas causas em que a União, em nome próprio, figurava como parte ou interessada.

Tal realidade aparta deste cenário, por exemplo, as medidas ou ações judiciais de pessoas jurídicas criadas pela Estado Nacional e encarregadas de execução de políticas públicas, dentre elas o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), para mencionar apenas as maiores¹⁵.

No mesmo campo de verificação podem ser incluídas as Universidades e os Institutos Federais (antigas escolas técnicas). De acordo com verificação realizada por este pesquisador¹⁶, desde 1920, ano de criação da Universidade

¹⁵ INCRA, criado em 1970 pelo Decreto n. 1.110; INSS, criado em 1990, porém com vinculação direta ao Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) de 1966 (Decreto-Lei 72/66) e ao Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS); IBAMA, criado em 1989 (Lei n. 7.735), resultado da fusão de quatro entidades brasileiras que atuavam na área ambiental: Secretaria do Meio Ambiente (SEMA), Superintendência da Borracha (SUDHEVEA), Superintendência da Pesca (SUDEPE) e Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF).

¹⁶ Disponível em <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/linhatempo-ifes.pdf>.

Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) até 1986, marco de instituição da Universidade Federal do Amapá (UFPA), e momento imediatamente pretérito à assembleia nacional constituinte, foram criadas 37 (trinta e sete) entidades¹⁷, as quais selecionavam seus próprios quadros de profissionais jurídicos que, como demonstraremos ao longo deste artigo, passaram a integrar a AGU.

Deste modo, cada uma das entidades referidas dispunha de quadro jurídico próprio, recrutado, no mais das vezes, através de concursos públicos nacionais, regionalizados ou locais, dependendo da abrangência territorial de cada instituição. Por certo, havia um quantitativo considerável de profissionais jurídicos atuando nas entidades citadas, muitos deles com grande poder de articulação política, uma vez que poderiam transitar com desenvoltura nos círculos gerenciais relacionados à atividade fim de cada aparato estatal.

Como salientam Guedes e Hauschild (2009), houve um progressivo processo de expansão da atividade consultiva e de atuação fora dos processos judiciais, o qual teve sua culminância com a edição do Decreto n. 93.237, no ano de 1986¹⁸, cujo escopo inegável foi o de regular as atividades da “Advocacia Consultiva da União”. O aspecto que entendemos deva ser valorado consiste na consolidação dos elementos constitutivos do que seria essa burocracia jurídica de assessoramento, tal qual prevista no artigo 3º do ato do poder executivo, a saber: a Consultoria Geral da República, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, as Consultorias Jurídicas dos demais Ministérios, as Procuradorias-Gerais ou os departamentos jurídicos das autarquias e os órgãos jurídicos das empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações sob supervisão ministerial e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pela União.

Não é impossível cogitar que o resultado desta reorganização efetuada pela nova norma já se apresenta na vertente do crescimento quantitativo, e, portanto, do potencial de mobilização destes bacharéis junto à arena política decisória do poder executivo. Uma hipótese interpretativa, na esteira do referencial teórico adotado neste trabalho, pode, a partir deste momento histórico-administrativo, realçar uma mutação simbólica e real do campo jurídico então existente. O relativo insulamento da

¹⁷ Para situar as mais antigas universidades do Estado do Rio Grande do Sul: UFRGS (década de 40), UFSM (década de 50), FURG e UFPEL (década de 60).

¹⁸ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D93237.htm.

Consultoria Geral da República diante de todos os demais corpos jurídicos da administração pública, direta e indireta, não vinculados organicamente ao ministério público, pode ter suscitado alterações na configuração do próprio espaço social até então observado.

4 - A CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DA AGU

4.1. O espaço político da assembleia nacional constituinte

Com o início do período final de transição política, e o fim da ditadura militar com a realização de eleições, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 26, de 27.11.1985, determinando a convocação de Assembleia Nacional Constituinte (ANC), a ser composta por deputados federais e senadores que exerciam mandato à época para deliberação e votação de uma nova Carta Política.

A Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, nomeada por José Sarney e presidida pelo jurista Afonso Arinos de Mello Franco, apresentou um anteprojeto de Constituição, a qual foi publicada em setembro de 1986 em suplemento do Diário Oficial¹⁹. O referido instrumento pré-legislativo dispunha no artigo 312, em seção dedicada ao ministério público, que “representação judicial da União cabe a seu Ministério Público; nas comarcas do interior essa responsabilidade poderá ser atribuída a Procuradores dos Estados e Municípios”. Desta maneira, pode-se concluir que a intenção era manter a atribuição de representação judicial como existente no modelo anterior, ou seja, sob a batuta do ministério público. Como a história registra, José Sarney decidiu não encaminhar o anteprojeto ao Congresso Nacional, e optou por remetê-lo ao Ministério da Justiça, pasta na qual o destino do anteprojeto terminaria no arquivo administrativo (ROCHA, 2013, p. 64):

“O presidente José Sarney não contava que a proposta tivesse feições tão inovadoras e progressistas – e, sobretudo, que recomendasse o sistema parlamentarista. Sarney decidiu por não enviar o Anteprojeto da Comissão à Assembleia Nacional Constituinte, remetendo-o por despacho presidencial em 24 de

¹⁹Disponível em <http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf>.

setembro, ao Ministério da Justiça, onde foi arquivado. O Anteprojeto tampouco seria objeto de debate público no país.”

Determinada a convocação da ANC para 1º de fevereiro de 1987, através da Emenda Constitucional n. 26/1985, os trabalhos perduraram por 613 dias²⁰ (LIMA, 2013). O método de trabalho da ANC foi o de formar 24 subcomissões, as quais seriam posteriormente aglutinadas em 8 comissões, cujo resultado seria agrupado pela denominada comissão de sistematização para posterior deliberação do plenário (LOPES, 2008). A questão central relacionada ao objeto de nosso estudo foi tratada pelos constituintes na Comissão da Organização e Sistema de Governo, que tinha como uma de suas subcomissões a atinente ao poder judiciário e ministério público²¹.

Assim, ao parecer do relator da subcomissão fora proposta emenda que atribuía ao ministério público federal a representação judicial da União, de modo que tal tarefa poderia, ainda, ser afetada aos “Procuradores do Estado e dos Municípios”²². Observa-se, indubitavelmente, uma tentativa de ainda preservar a tarefa de representação judicial da União ao ministério público.

O relator era Plínio de Arruda Sampaio, que por ocupar essa posição detinha grande influencia na subcomissão, além disso, registrava em sua vida pregressa intenso imbricamento com a instituição do ministério público, uma vez que, antes de cassado pelo regime militar, a integrava desde 1954²³. O deputado defendeu expressamente, em 23-05-1987, a separação das funções de representação judicial da

²⁰ Uma grandiosa pesquisa documental com inúmeras referências para pesquisa acadêmica e histórica estão disponíveis em <http://www.senado.gov.br/publicacoes/GeneseConstituicao/>. A publicação se chama “A Gênese do Texto da Constituição de 1988”, e será utilizada no presente artigo para verificação da dinâmica de inclusão da AGU no texto final da Carta Política de 1988.

²¹ As atas destas comissões e subcomissões estão disponíveis em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/GeneseConstituicao/>.

²² Página 201 das Atas da Comissões da Assembleia Nacional Constituinte: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/3c%20-%20SUBCOMISS%C3%83O%20DO%20PODER%20JUDICI%C3%81RIO.pdf#0,{%22name%22:%22FitH%22},845>

²³ Conforme verbete biográfico disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbetes-biografico/plinio-soares-de-arruda-sampaio>.

Além de ser deputado constituinte, Plínio Sampaio também exerceu o mandato eletivo nos anos de 1963-1964 e 1985-1990. Circulou de forma intensa em diversos cargos no poder executivo, como subchefe da Casa Civil e coordenador do plano de ação no governo de Carlos Alberto Alves de Carvalho Pinto (1959-1963).

União com as demais atribuições, já existentes e por serem incluídas, do ministério público²⁴:

“O SR. RELATOR (Plínio Arruda Sampaio): –Permita-me fazer uma observação. Esta também é uma emenda que será melhor analisada depois de apreciarmos uma questão de fundo. Havíamos proposto no projeto a diferença entre o Ministério Público e Procuradoria Judicial da União. E esta é uma questão realmente de fundo. Um é o homem que detém o mandato recebido do Chefe do Executivo, seja federal ou estadual. Na minha concepção, entraria no Capítulo do Poder Executivo, onde deverá merecer toda atenção. O Ministério Público é algo à parte. Por isso, defendemos que o Ministério Público seja proibido de representar interesses da União. Esta é uma atribuição privativa do Procurador. Esta é a questão de fundo. Se tivermos, da subcomissão um pronunciamento sobre este problema, os outros cairão por decorrência, porque se referem a nomenclaturas, prerrogativas, aspectos acidentais desta questão central”.

Portanto, é seguro afirmar que os interesses corporativos do ministério público, vocalizados principalmente por Plínio de Arruda Sampaio convergiam no sentido de que a parcela da divisão do trabalho jurídico atinente à representação em juízo da União fosse transferida para outra instituição. Contudo, a posição manifestada pelo constituinte sofreu alternâncias significativas, à medida que a ata da reunião da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo, do dia 13-06-1987, registra encaminhamento contrário ao defendido por Arruda Sampaio e Ibsen Pinheiro em momento anterior, já que a nova proposta mantinha com o ministério público o comando da representação judicial da União e demais Poderes. Veja-se que ao pedir a palavra, o deputado Osvaldo Macedo²⁵ denuncia o que chamou de “golpismo”²⁶:

²⁴ Página 201 das Atas das Comissões da Assembleia Nacional Constituinte: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/3c%20-%20SUBCOMISS%C3%83O%20DO%20PODER%20JUDICI%C3%81RIO.pdf#0,{%22name%22:%22FitH%22},845>]. Grifamos.

²⁵ O deputado Osvaldo Macedo formou-se em direito em 1965. Aprovado em concurso público tornou-se promotor de justiça na cidade de Londrina (PR), cargo que abdicou para exercer a advocacia. Todavia, o dado mais relevante para o nosso estudo é sua atuação como Procurador da Fazenda Nacional, ou seja, uma das carreiras da AGU. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/osvaldo-evangelista-de-macedo>.

²⁶ Assembleia Nacional Constituinte – Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo - Atas de Comissões – p. 113. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/anais-da-assembleia-nacional-constituente. Grifamos e destacamos.

“Sr. Presidente, a mim me parece, e lamento ter de fazê-lo, que a apresentação desta emenda para votação, nesta hora e desta forma – perdoe-me se porventura for deselegante – cheira a golpismo. Ela não foi aprovada dentre as preferências. Surpreendi-me ao ver que não sabia quem defenderia a emenda. O Constituinte Plínio Arruda Sampaio delegou a tarefa ao Constituinte Ibsen Pinheiro, que não sabia como fazê-lo. S. Ex^a o fez também em nome do Relator – que, por acaso, acolheu duas emendas que apresentei, criando a advocacia da União. **O Sr. Relator, em seu substitutivo, não acolheu esta proposta e pretendeu criar uma dualidade de funções para o Ministério Público da União que se cria agora com a emenda do Constituinte Plínio Arruda Sampaio.**

O Ministério Público será, ao mesmo tempo, o fiscal da lei, o defensor da sociedade e o advogado da União, ao contrário do que já ocorre em todos os Estados. O Ministério Público é o Ministério Público, a advocacia do Estado é exercida por advogados com essa finalidade. E temos, em todos os órgãos federais e públicos, advogados que devem exercer a advocacia contenciosa em nome do Poder Público. Não deve caber essa função ao Ministério Público. **Quando houver conflito de posições entre a defesa do direito da sociedade e a defesa de um órgão público, onde ficará o Ministério Público? Com dois corpos, um para representar a sociedade, outro para representar a União ou o Poder Público, sob um mesmo chefe?** E uma contradição inaceitável.

Peço portanto, que se rejeite esta emenda, tendo em vista que outra emenda, criando a advocacia da União, foi acolhida pelo Sr. Relator e deveria ter sido votada no momento oportuno, talvez até com precedência, não tivesse havido o golpismo de introduzir, como se preferencialmente tivesse sido votado o destaque para esta emenda”.

A contraposição dos interesses identificados com as concepções de cada instituição – ministério público e advocacia pública federal – fica ainda mais evidente pela dinâmica de “idas e vindas” apresentada pelo relator da matéria, cuja orientação política era modificada pela passagem do tempo. Anteriormente à reunião de 13-06-1987, colhe-se de outra ata, agora da Subcomissão do Poder judiciário e do Ministério Público, opinião do constituinte Maurício Correa²⁷, em 19-05-1987, cujo conteúdo é revelador do acordo antes existente sobre a criação da AGU:

²⁷Maurício Correa formou-se em direito na Universidade de Minas Gerais em 1960. Foi presidente da primeira Comissão de Direitos Humanos da OAB, criada durante o governo do general Ernesto Geisel (1974-1979). Elegeu-se senador pelo Distrito Federal na legenda do Partido Democrático Trabalhista

“No que tange ao Ministério Público, pouco tenho que aduzir às considerações trazidas peio relatório. Sem dúvida alguma, há avanço magnífico nesse aspecto. Temos de separar as atividades do advogado da União, do defensor da sociedade, do **custos legis**. O que acontece no Brasil, hoje, é o que o Ministério Público exerce essa dualidade de funções, e isso é prejudicial não só para as partes que atuam no processo, mas sobretudo para a própria sociedade. Parece-me que também se extrai disso um consenso²⁸.”

Assentada essa premissa, de separação das funções de representação judicial da União e de seu assessoramento legal, daquelas exercidas pelo ministério público, é de se ressaltar o surgimento da figura da “Procuradoria-Geral da União”, apresentada no substitutivo n. 1 da comissão de sistematização, em 26-08-1987, o qual reunia no mesmo órgão toda a burocracia jurídica encarregada da representação dos interesses do poder executivo, tanto em sua faceta contenciosa²⁹ quanto em sua atividade consultiva. A nomenclatura fora mantida no substitutivo n. 2 de 18-09-1987 ainda na comissão responsável pela sistematização, e, ainda, no projeto A de 24-11-1987, porém este já fase do Plenário da ANC (LIMA, 2013, p. 249).

Neste tópico é interessante referenciar que, conforme perfil socioeconômico dos deputados constituintes traçado por Fleischer (1988), 46% dos membros da ANC tinham como formação e atividade econômica (principal ou secundária) a advocacia³⁰, cuja natureza preferimos apontar como agentes atuantes do campo jurídico. Semelhante circunstância é apontada por Lopes (2008), porém, o pesquisador preferiu indicar as bases institucionais dos políticos da ANC, e o resultado, aferido com base em dados do jornal Folha de São Paulo (Caderno Especial) de 19-01-1987, aponta que as elites burocráticas do Estados – e aqui necessariamente figuram aqueles vinculadas ao campo jurídico – tinham representação, ou seja, potencial de

(PDT), tendo sido empossado em fevereiro de 1987, início dos trabalhos da ANC. Assumiu o Ministério da Justiça em outubro de 1992, no governo de Itamar Franco, que o indicaria, ainda, no ano de 1994 para a vaga no STF deixada por Paulo Brossard. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/jose-mauricio-correia>

²⁸ Assembleia Nacional Constituinte – Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público – p. 184.

Disponível em: http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp.

²⁹ O jargão “contencioso” delimita atividade jurídica em que existe litígio ou disputa, e, normalmente, está imbricada a atuação em processo judicial ou administrativo.

³⁰ Na realidade, pela leitura integral do estudo, concluímos que também fazem parte do universo mencionado pelo autor, sem dúvida, os membros do poder judiciário e do ministério público.

mobilização em 284 membros da Assembleia³¹. Santos (2014) registra, no mesmo sentido, que na ANC atuaram 212 grupos de interesse, restando a plêiade de representados relacionados, em especial, aos empresários, trabalhadores, organizações de profissionais e sociedade civil e, para nossa atenção, profissionais da burocracia estatal³². Essa configuração nitidamente exacerbada da possibilidade de articulação política dos atores do campo jurídico pode ter sido decisiva na inclusão de pleitos corporativos, quando mais em combinação com os demais elementos de análise que apresentamos neste artigo, em especial os ligados ao surgimento da AGU.

O constituinte Ibsen Pinheiro também é indicado como um dos canais de expressão dos anseios do ministério público na ANC. Walter Paulo Sabella, integrante do ministério público paulista, em entrevista concedida ao veículo Carta Forense³³, afirmou que “Dentre os constituintes que lutaram ao nosso lado, pela adoção do melhor sistema, deve ser lembrado o Ibsen Pinheiro, do Rio Grande do Sul, membro do MP daquele estado, cujo gabinete acabou sendo, durante toda a Constituinte, nosso QG, e seu engajamento na campanha do MP o torna, unanimidade, o mais importante parlamentar na obtenção do capítulo constitucional que hoje temos. Outro nome que a história não deve esquecer é o de Plínio de Arruda Sampaio, paulista, ex-membro do nosso MP e relator da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público”.

Por outro lado, a existência de um quantitativo razoável de membros do corpo jurídico das autarquias e fundações públicas, os quais dispunham, em razão do caráter nacional da política pública que executavam, de sede administrativa na Capital da Republica, pode ter influenciado também na articulação para a criação da AGU. Estamos autorizados a cogitar essa perspectiva porque tais profissionais mantinham permanente necessidade de interlocução com os dirigentes das entidades representadas, os quais ocupavam suas posições em função de indicações ancoradas em relações imbricadas ao campo político então existente.

Veja-se, a propósito, declaração de Plínio Arruda Sampaio, em entrevista concedida para projeto de preservação da memória institucional do Ministério

³¹ O estudo ainda aponta que os movimentos sociais organizados dispunham de 64 membros vinculados a suas causas (LOPES, 2008, p. 47).

³² Página 17. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1975.pdf.

³³ Disponível em: <http://www.cartaforense.com.br/conteudo/entrevistas/o-mp-na-constituente-da-cr88/1850>.Grifamos.

Público do Rio Grande do Sul³⁴, quando fora questionado sobre uma clivagem do MP do Rio de Janeiro que pleiteava a manutenção das funções de representante judicial da União (AXT e SEELIG, 2002, p. 9):

“A questão da advocacia foi a primeira polêmica surgida na elaboração do capítulo, a qual seguiu-se a questão de fazer política e, depois, ainda, a questão da advocacia da União.

Efetivamente, estabeleceu-se um debate intenso, porque a Advocacia da União tinha um lobby permanente e muito consistente no Congresso. Eles são de Brasília, são os que advogam no Supremo, tendo, portanto, uma força expressiva. Eles tinham um procurador muito bom, filho de um ministro, o Álvaro Costa, homem de bem, muito correto, mas obstinado. Ia diariamente ao meu gabinete e eu lhe dizia: “Dr. Álvaro, vamos ser objetivos: como é que você pode ter no mesmo órgão um homem que defende a União e um homem que ataca a União, o que poderá acontecer se ambos tiverem escritório no mesmo local? Isso é ilógico! ”. **Ele insistia: “Mas aí o senhor vai fazer um mal terrível para a classe, porque o senhor vai fazer com que nós viremos aí uns ‘peleguinhos’ do Executivo”.** Eu retrucava: “Bom, a gente pode dar as garantias aqui, pode fazer, mas é outro assunto”. Em torno desse tema, eu, de fato, fui alvo de uma pressão muito forte, mas firmei a mão. Tive até um pequeno atrito com o Álvaro, mais tarde perfeitamente superado. Continuamos grandes amigos, porque ele defendeu a classe segundo o seu ponto de vista, o que é legítimo. A história de fato mostrou que ele estava errado naquele momento. O Ministério Público da União sofreu uma mutação fantástica! Basta comparar a atuação da instituição na área do processamento das figuras públicas antes e depois da Constituição.

Portanto, aí residiu um aspecto altamente polêmico. Delegações de procuradores Federais nos procuravam.

Em sentido semelhante, o deputado constituinte Ibsen Pinheiro³⁵, reconhecendo a existência de divergências internas aos interesses do ministério público, especificamente em suas divisões dos estados, e, sobretudo, no âmbito federal, ressaltou que (AXT, TORRES e SEELIG, 2003, p. 16):

“Nos Ministérios Públicos estaduais havia unidade absoluta, porque a proposta nasceu dali, da CONAMP que sucedeu uma

³⁴ Disponível em <http://www.mp.rs.gov.br/memorial/noticias/id12392.htm>. Grifamos.

³⁵ Disponível em <https://www.mprs.mp.br/memorial/publicacoes>. Grifamos.

antiga associação das associações estaduais – CAEMP. Esta entidade vinha aculturada já da idéia de Ministério Público. Então os estados — aí nós já temos a presença do Pará, de Rondônia, do Paraná —, o Ministério Público dos estados fez uma verdadeira festa de unidade. Onde é que estava o último bastião? Que a Polícia Civil foi o penúltimo, o último bastião era o Ministério Público Federal. E, olha, vejam bem as lideranças que nós tivemos que enfrentar: o presidente da Associação do Ministério Público era o atual Advogado-Geral da União, Álvaro Ribeiro da Costa, e o Procurador-Geral da República que foi para dentro do Congresso Constituinte defender o perfil do Ministério Público Federal foi o Procurador-Geral da República de então, vejam bem o prestígio desse nome: Sepúlveda Pertence, promotor cassado, então, veja com que títulos o **Pertence defendia o perfil do Ministério Público Federal na sua intenção de continuar detendo a prerrogativa da representação judicial da União.** Nisso nós não cedemos, nós fomos para o enfrentamento com o Ministério Público da União, fomos para o enfrentamento”.

Os relatos transcritos apontam para uma caracterização inicial do estamento do ministério público federal existente, detentor da representação judicial da União, e de seu assessoramento legal, através da Consultoria-Geral da República, tendente a manter esse perfil institucional, de modo que, sob este viés, não parece possível concluir que – ao menos nos primórdios da ANC – essa parcela dos profissionais jurídicos tenha articulado, e apoiado, a criação da AGU. Todavia, é possível identificar uma mutação neste posicionamento, seja pelo enfrentamento dos grupos de pressão contrários à proposta, e até mesmo de alguns defensores originários da perspectiva de não alteração das funções do ministério público federal. O próprio Procurador-Geral da República à época – chefe do ministério público federal – José Paulo Sepúlveda Pertence, em escrito no qual analisa a atividade de representação judicial da União asseverou que:

“É que qualquer proposição de um estatuto de independência do Procurador-Geral em relação ao Executivo levaria consigo a impossibilidade da manutenção dessa dupla função [defesa da União e defesa da sociedade]. Na medida em que, exatamente por responsável político pela administração pública e pelo patrimônio público, ao Chefe do Poder Executivo não se podia jamais negar uma relação de estrita confiança com quem fosse o chefe da Advocacia da União. Por isso, como se fez na Constituição Italiana, na medida em que se aproximava o estatuto do Ministério Público do estatuto da Magistratura e, conseqüentemente, um estatuto de independência, tornou-se inevitável, como se tornara na Itália,

na Constituição de 1947, a criação também, no Plano Federal, o que aliás, ocorrera em todos os status da Advocacia do Estado, da *avocatura di stato* com o nome de Advocacia-Geral da União”. (PERTENCE, 1988 *apud* GUEDES, 2009, p. 14-15).

Por sua vez, Álvaro Ribeiro da Costa, de igual modo integrante da carreira do ministério público federal, e aparentemente contrário à criação da nova instituição, ocupou o cargo de Advogado-Geral da União no período de 01-01-2003 a 11-03-2007³⁶.

De forma mais explícita, e novamente sob a análise permitida pela documentação histórica dos embates da ANC, é seguro apontar a mobilização específica experimentada nos processos decisórios acerca de interesses das corporações jurídicas, agora em especial ao contingente de assistentes jurídicos, de procuradores autárquicos e fundacionais, e de membros do corpo jurídico consultivo então existente. A corroborar essa percepção, apontamos a sessão de 17-11-1987, havida no âmbito da Comissão de Sistematização, na qual se deliberou sobre o destino funcional destes profissionais, uma vez que, a partir da reunião em um único órgão das atividades de representação em juízo e assessoramento legal da União e demais Poderes – procuradoria-geral da união depois AGU -, teriam os constituintes de definir sobre a absorção ou não daquele contingente pela nova institucionalidade. Plínio de Arruda Sampaio³⁷ defendeu posição contrária à migração dos profissionais:

Havia, na Constituição atual, uma instituição chamada Procuradoria Geral da República. Esta instituição era órgão do Ministério Público como fiscal da lei e advogada da União. Na Subcomissão do Poder Judiciário, depois na Comissão dos Poderes, depois aqui, na Comissão de Sistematização, dividiu-se a Procuradoria Geral da República: uma parte ficou sendo Procuradoria Geral da República, com funções de Ministério Público. Só a outra parte passou a constituir um órgão novo, chamado Procuradoria Geral da União, com as funções de exercer a advocacia da União, sua defesa judicial e extrajudicial. Muito bem. Os procuradores de 27 ministérios e de 67 autarquias, procuradores e advogados, entendem que, uma vez se crie esta Procuradoria da União,

³⁶ Disponível em: http://www.agu.gov.br/download/institucional/historico/20080317_historico.pdf

³⁷ Página 459 da Ata da Comissão de Sistematização. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/anais-da-assembleia-nacional-constituente .

eles devem fazer parte de seu corpo de servidores. Alegam que, se não o fizerem, se da Constituição não constar isto, eles estarão em uma situação de disponibilidade, dado que a função que exercem passará a ser exercida por outro órgão. Isto é uma argumentação falaciosa.

A manifestação de Plínio de Arruda Sampaio apresentava sintonia com as aspirações da Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), que denunciava tal opção como um verdadeiro “trem da alegria”. Na fala do congressista Celso Dourado³⁸ o assunto foi abordado sob a ótica dos interesses dos mais de 3.400 membros da estrutura jurídica dos 27 ministérios e 67 autarquias e fundações públicas:

“Mas o que é a verdade? Afinal de contas, aqui está a manifestação da Associação Nacional dos Procuradores da República, que denuncia o fato como "trem da alegria.

Foi distribuído, nesta Assembléia, este tipo de propaganda, de pressões de lobistas etc. Por outro lado, tenho a palavra de especialistas da área e, sobretudo, tenho a palavra documentada de pessoas escrupulosas.

(...)

A criação da Procuradoria Geral da União, unificando a advocacia, apoiou-se na melhor doutrina. Se ao Ministério Público cumpre a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses coletivos e individuais indisponíveis, incumbindo-lhe o encargo de fiscal da lei de sua correta aplicação; se o caracteriza a independência funcional, a instituição não deve ser parte no processo, e seus membros não devem advogar, pois quem é parte no processo não deve ser fiscal da lei e nem tem dever da imparcialidade.

(...)

Seria incompreensível, por absurdo, que os órgãos consultivos e judiciais da União fossem absorvidos pela Procuradoria Geral da União, e os advogados que neles atuam ficassem de fora, sem exercício, promovendo-se a sua ociosidade remunerada.

(...)

A não-absorção, pela Procuradoria Geral da União, dos 3.440 advogados já referidos provocaria aumento imoral de

³⁸ Páginas 549-460 da Ata da Comissão de Sistematização. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/anais-da-assembleia-nacional-constituente . (grifamos)

despesas, em razão da ociosidade remunerada para os estatutários, dos custos de demissão dos celetistas e do ônus de realização de concurso para preenchimento dos cargos da Procuradoria Geral da União.

Por outro lado, o dispositivo em questão impedirá que a Procuradoria Geral da União e a Procuradoria da República sejam graciosamente loteados entre membros do Ministério Público Federal”.

(...)

Há registro, sobretudo, de mobilização política corporativa nas galerias do Congresso, situação que impulsionou o presidente da sessão, o constituinte Fernando Henrique Cardoso, a advertir em duas ocasiões as pessoas que ocupavam as dependências da Casa Legislativa sobre a possibilidade de determinação de esvaziamento do recinto³⁹. Na mesma sessão, o constituinte Nilson Gibson, cuja atividade profissional era de Procurador do INCRA, de provável convergência com os interesses relativos ao nascimento da AGU, defendeu a absorção dos profissionais (assistentes jurídicos, advogados e procuradores autárquicos) pela nova instituição, e afirmou que “Sob pressão do Ministério Público Federal, que antes a nós e a tantos outros ajudou a cassar no período da repressão, parlamentares de boa fé acreditam na mentira de um “trem da alegria” jamais existente, se se aperceberem da intenção dos membros do Ministério Público em lotear as duas Procuradorias – da República e da União – entre eles⁴⁰”.

Resta patente, então, a explicitação do conflito existente entre as posições externadas pela representação política do ministério público, notadamente o da esfera federal, e aqueles vocalizados pelos futuros integrantes da AGU. A descrição fática parece se amoldar com perfeição à disputa de atores pela legitimação exclusiva de determinada competência jurídica, conforme delineado por Bourdieu (1989, p 233):

“A constituição do campo jurídico é inseparável da instauração do monopólio dos profissionais sobre a produção e a comercialização desta categoria particular de produtos que são

³⁹ “Advirto novamente as galerias de que estão proibidas de manifestar-se. A Mesa fará cumprir rigorosamente esta proibição. Peço a colaboração de todos. É mais favorável ao ponto de vista de V. S.as manterem-se dentro da ordem do que provocarem vaias ou aplausos”.

Página 460 da Ata da Comissão de Sistematização. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/anais-da-assembly-nacional-constituente .

⁴⁰ Página 461 da Ata da Comissão de Sistematização. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/anais-da-assembly-nacional-constituente . Grifamos.

os serviços jurídicos. A competência jurídica é um poder específico que permite que se controle o acesso ao campo jurídico, determinados conflitos que merecem entrar nele e a forma específica de que se devem revestir para se constituírem em debates propriamente jurídicos: só ela pode fornecer os recursos necessários para fazer o trabalho de construção que, mediante uma seleção das propriedades pertinentes, permite reduzir a realidade à sua definição jurídica, essa ficção eficaz".

Naquela ocasião, em novembro de 1987, prevalece na Comissão a posição de Plínio de Arruda Sampaio por 51 votos a 25, restando excluídas as previsões de integração dos assistentes jurídicos, advogados e procuradores autárquicos à nova instituição, que à época ainda se chamava, na proposta do texto, de Procuradoria-Geral da União. A linha do tempo constante do trabalho de Lima (2013) revela que a nomenclatura de "Advocacia-Geral da União" somente aparece quando da apresentação do projeto B em 05-04-1988, ou seja, seis meses antes da promulgação da Carta Política⁴¹. Tal circunstância se deve à proposta de emenda n. 2040 do deputado Eraldo Tinoco⁴², cujo texto, de acordo com Guedes (2009), condensava a maioria das inovações proposta na matéria, tanto que acabaram por permanecer na redação final da Constituição de 1988.

Todavia, a aprovação da proposta final não se apresentou facilitada, justamente pela dificuldade de se articular o desenho institucional de cada corporação jurídica, notadamente AGU, MP e defensoria pública. Essa circunstância está registrada na ata de plenário de 07-04-1988 da ANC, exatamente no momento em que seu presidente, deputado Ulysses Guimarães, relatava os entendimentos existentes para tentar, de forma consensual, estabelecer um acordo sobre o tópico⁴³:

“A Presidência sente-se no dever de levar ao conhecimento dos Srs. Constituintes, e pedir a compreensão dos mesmos as Lideranças dos setores representativos desta

⁴¹ Inicialmente prevista no art. 137, a expressão "Advocacia-Geral da União" manteve-se presente, agora no art. 131, no projeto C de 15-09-1988, no projeto D de 21-09-1988 (na comissão de redação final), resultado no texto promulgado em 05-10-1988.

⁴² Além de ser deputado constituinte, Eraldo Tinoco exerce mandato parlamentar federal de 1983 a 1987, 1987 a 1992, 1992 a 1995, 1998 a 1999, 2002 a 2003. No ano de 1992 teve passagem como Ministro da Educação. É considerado um dos fundadores do "Centrão", bloco suprapartidário formado por parlamentares de orientação conservadora, ainda em 1987 foi relator da Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso, da Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia, e membro suplente da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. Conforme verbete biográfico disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/eraldo-tinoco-melo>.

⁴³ Página 341 das Atas de Plenário da Assembleia Nacional Constituinte. Disponível em <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/N016.pdf>. Grifamos o trecho.

Constituinte estão reunidas desde às 9 horas, na busca de um entendimento para a fusão de emendas a respeito das funções do Ministério Público – Advocacia Geral da União – Seção II, e a Defensoria Pública.

Existe um número razoável, senão grande, de emendas. Então, a situação do assunto é a seguinte: não se faz o entendimento e vai-se votar singularmente as emendas, o que, evidentemente, tomaria tempo, mas não é o argumento fundamental – estamos aqui é para isso –, mas poderia comprometer uma solução de entendimento, principalmente no que diz respeito ao interesse em causa, ao interesse público em causa, ao interesse coletivo em causa – esta parece ser a fórmula mais inteligente, e a informação que recolhi há pouco, através do Líder Ibsen Pinheiro, é que estão terminando, reduzindo as dificuldades, S. Ex.^a entende que num prazo de meia hora, 40 minutos, tenhamos esse texto que possibilitaria a votação.”

O plenário⁴⁴ acaba por aprovar o texto que seria o definitivo, cuja redação previa a criação da AGU em seu desenho institucional atual, por 344 votos “sim”, 23 “não” e 22 “abstenções”. A ANC ainda estabeleceu, em verdadeira “reviravolta⁴⁵” do que fora decidido em novembro de 1987 na Comissão de Sistematização, que “Enquanto não aprovadas as leis complementares relativas ao Ministério Público e à Advocacia-Geral da União, o Ministério Público Federal, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, as Consultorias Jurídicas dos Ministérios, as Procuradorias e Departamentos Jurídicos de autarquias federais com representação própria e os membros das Procuradorias das Universidades fundacionais públicas continuarão a exercer suas atividades na área das respectivas atribuições”.

⁴⁴ Disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/N016.pdf> .

⁴⁵ Uma emenda do “Centrão” restabeleceu o que havia sido retirado na Comissão de Sistematização. O constituinte Áureo Mello expressou a intenção do retorno à proposta antiga nos seguintes termos: “Srs. Constituintes, as classes de procuradores autárquicos e assistentes jurídicos da União vêm sendo, de há muito, postergadas e preteridas nos seus justos direitos, que implicam a não observação da grande capacidade de trabalho e da proficiente ação desses bacharéis que, enfrentando toda ordem de dificuldades, costumam emitir os seus pareceres e atuar de maneira eficiente junto ao contencioso. Tenho visto, ao longo da minha experiência administrativa, o desempenho extraordinário pela cultura e pelo dinamismo de todos os que integram essas duas classes que, afinal de contas, é apenas uma, e, agora se vêm atendidas de maneira favorável e positiva por uma emenda do chamado “Centrão” nesta Casa, que será submetida à apreciação da douta Constituinte no dia de hoje, criando a chamada advocacia geral da União, numa idéia feliz que vem dar oportunidade a que assistentes jurídicos e procuradores sejam devidamente justificados, como o foram no parecer brilhante, exarado pela eminente Relatoria confirmado, por assim dizer, através da proposição do Centrão”. Página 351 do Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/N016.pdf> .Grifamos.

Muito embora a promulgação da última carta política tenha ocorrido no início do mês de outubro de 1988, somente em 10 de fevereiro de 1993 foi publicada a Lei Complementar n. 73, que instituiu materialmente a AGU⁴⁶. A determinação do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) era para que em 120 dias, a contar da promulgação da CF/1988, o poder executivo enviasse a proposta de lei complementar que dispusesse sobre o funcionamento da AGU. Todavia, os diários do Congresso Nacional indicam que apenas em 31-10-1991 o poder central remeteu, através da Mensagem n. 587/91, a sobredita minuta do ato legislativo⁴⁷. O extrato de movimentação do projeto registra mais de 100 (cem) emendas em 14-11-1991, ou seja, em menos de 15 (quinze) dias após o início da tramitação⁴⁸.

Desta maneira, durante todo este período que mediou a finalização da ANC, em outubro de 1988, até a efetiva instalação da AGU, em fevereiro de 1993, formalmente as corporações jurídicas mencionadas neste artigo mantiveram suas atividades funcionais originárias. Porém, o serviço jurídico relacionado às autarquias e fundações públicas federais apenas foi unificado, em forma de carreira única integrante da AGU, no ano de 2002, com a edição da Lei n. 10.480 que criou a Procuradoria-Geral Federal⁴⁹ (PGF).

4.2 – A mobilização associativa

O associativismo apresenta grande importância para a definição política das carreiras de Estado, e está relacionado ao processo histórico da Constituinte brasileira. Essas mobilizações fazem parte de um conjunto de condicionantes no âmbito das associações corporativas. Engelmann (2006, p. 190-191) ao analisar a questão, em

⁴⁶ Interessante a informação trazida por Arantes (2010, p. 85): “Em meados de 1997, estimava-se a existência de 500 a 600 mil ações na Justiça brasileira contra a União. A Advocacia-Geral da União, depois de alguns percalços no processo de instalação, contava nesse ano com 250 advogados. Já o Ministério Público Federal herdou dessa separação uma estrutura material e de recursos humanos montada quando sua função principal era a defesa dos interesses do governo. A partir de 1988 e depois da criação da AGU em 1993, toda essa estrutura foi colocada em movimento para defender a sociedade, tendo muito frequentemente o poder público da União no banco dos réus”.

⁴⁷ Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD31OUT1991.pdf#page=38>

⁴⁸ Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=233670>.

⁴⁹ A PGF é responsável pela 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. Atualmente representa um total de 156 entidades (autarquias e fundações públicas federais).

relação ao ministério público e sua influência na redefinição institucional operada na década de 90, assevera:

“A ativação política que envolve promotores públicos ao longo da década de 90 está intimamente relacionado ao processo de diferenciação dessa carreira de Estado e de sua redefinição institucional. Tal processo implica na legitimação de garantias institucionais já atribuídas à Magistratura, tais como equivalência de salários, inamovibilidade de comarca e vitaliciedade, entre outras, que foram incluídas na Constituição de 1988. Nesse sentido, esse processo opera efeito de distinção frente a outras carreiras de Estado, particularmente, em relação à Magistratura, e amplia a legitimidade das entidades associativas como mediadoras e representante dos interesses do corpo de profissionais.

A expressão genérica do conjunto de ganhos corporativos está na consagração institucional da ‘independência do Ministério Público’ como defensor dos ‘interesses da sociedade’ em igualdade institucional com o Judiciário, Executivo e Legislativo. No caso da Instituição no Rio Grande do Sul, o processo de descolamento do Executivo, do qual o órgão era encarregado de realizar a defesa judicial, implicou na proibição do exercício da advocacia e na restrição às atividades político-partidária de seus membros, medidas que contribuíram para aproximar os promotores da deontologia dos magistrados⁵⁰.”

Na ambiência associativa, a AGU apresenta peculiaridade extravagante de representação da mediação dos interesses corporativos. Relacionando-se as entidades autodeclaradas detentoras dos anseios institucionais dos membros da corporação, é possível identificar 7 (sete) associações em atividade.

A Associação dos Procuradores Federais no Estado do Rio de Janeiro (APAFERJ), criada em 1952 como uma entidade associativa relacionada aos profissionais jurídicos atuantes nas autarquias federais situadas no Estado do Rio de Janeiro. Em seu sítio eletrônico⁵¹, após relatar alguns esforços autodenominados de “luta para melhor servir o país”, consta a seguinte afirmação: “De todo aquele trabalho resultou o artigo 131, criando a ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO - AGU, que vem numa batalha heróica, com apoio de toda categoria dos Procuradores, Advogados e Assistentes

⁵⁰ Grifamos os trechos relevantes para nosso trabalho, inclusive a menção expressa do autor à importância da separação da função de defesa [representação] da União pelo ministério público.

⁵¹ Disponível em <http://www.apaferj.org.br/historia.htm>.

Jurídicos dos órgãos vinculados, subsistindo e crescendo como é do conhecimento de todos nós”.

Outra entidade de classe, a Associação Nacional dos Membros das Carreiras da Advocacia Geral da União (ANAJUR), surgida em 1986, e que contemplava o corpo profissional dos *assistente jurídicos*, faz constar de seu sítio eletrônico, especificamente em parte dedicada ao registro histórico de sua atuação, que “Com sua expertise, atuou de forma incisiva na elaboração de nossa primeira Constituição Cidadã, ao desempenhar importante papel na criação da AGU, e no reconhecimento da Advocacia Pública Federal como carreira essencial à Justiça, durante a Assembleia Nacional Constituinte, promovendo moções enérgicas junto aos parlamentares, ocasião em que contou com a decisiva militância dos assistentes jurídicos e também do honroso jurista e escritor brasileiro Saulo Ramos”⁵².

A seu turno, a Associação Nacional dos Procuradores e Advogados Públicos Federais (ANPPREV), surgida em 1992, inicialmente congregou os procuradores autárquicos oriundos do INSS. Também em relato constante da página mantida na internet colhe-se a informação de que tal grupo fundador, à contagem de 1.806 membros, também participou de “luta vitoriosa na Assembléia Nacional Constituinte, que resultou na criação da Advocacia-Geral da União”⁵³. Todavia, ao que parece ser entendimento contrário ao modelo sistemático organizacional vigente, exalta que “Aposentáveis (que, em princípio são, até mesmo os TeenPowers⁵⁴ que ingressam na Advocacia Pública) e aposentados são a razão do existir anppreviano, consolidado em quinze anos de profícua existência, num mundo em que noventa por cento das organizações perecem no primeiro ano de fundação e, das que subsistem, muitas não passam de um simples papel”. E arremata, conclamando para uma reversão do desenho institucional atual da AGU, que “A ANPPREV jamais desistirá de ver um dia criada a Procuradoria da Previdência Social!”.

⁵² Disponível em <http://www.anajur.org.br/pagina/a-historia>. Grifamos em razão da expressa menção ao trabalho como “grupo de pressão” na ANC.

⁵³ Disponível em <http://www.anpprev.org.br/anp/reptp/historico>.

⁵⁴ A frase grifada é referência aos novos integrantes da AGU, os quais ingressaram após a reunião das carreiras em uma única entidade, e, portanto, são a materialização de uma realidade institucional que a ANPPREV não deseja que seja mantida. Tal conclusão é consequência da frase final do parágrafo, que revela o objetivo da associação de criar uma “Procuradoria da Previdência Social”, ou seja, uma restauração do antigo quadro de profissionais jurídicos vinculados estritamente às questões afetas à temática previdenciária, leia-se, ao INSS

Em outro flanco, o Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional (SINPROFAZ), constituído em 1990, é composto unicamente de membros da carreira de procurador da fazenda nacional. No mesmo sentido de identidade da corporação burocrática, um texto acerca da “história de lutas” constante de revista editada pela própria agremiação é possível extrair-se que “Não há categoria profissional, carreira ou corporação que cresça e se imponha institucionalmente sem que sustentada em representação por entidade fortalecida e prestigiada por seus membros e à altura dos desafios e lutas no campo das tensionadas relações do trabalho e da política. É da essência dessas relações, sejam elas desenvolvidas em ambiência puramente privada ou própria das caracterizadas pelas tonalidades estatutárias, que raramente sejam mantidas com uma plena compreensão de que a valorização dos trabalhadores ou servidores sempre promoverá uma soma em que todos ganham”⁵⁵.

A Associação Nacional dos Advogados Públicos (ANAFE), criada em 2016 a partir da fusão da Associação Nacional dos Procuradores Federais (ANPAF) e da União dos Advogados Públicos Federais do Brasil (UNAFE), assevera que possui 3.500 associados, e por isso se autodenomina a “maior entidade representativa da Advocacia Pública Federal”, uma vez que objetiva “viabilizar a atuação conjunta de todos os membros da AGU -Advogados da União, Procuradores Federais, Procuradores da Fazenda Nacional e Procuradores do Banco Central”⁵⁶. Neste particular, recentemente a Associação dos Procuradores do Banco Central do Brasil (APBC), criada em 1989, noticiou que fora aprovada por 99% dos seus membros a integração de sua agremiação com a ANAFE⁵⁷, de modo que será a primeira carreira da AGU que será representada por uma única associação.

Por fim, a Associação Nacional dos Advogados da União (ANAUNI), fundada no ano de 1996, reúne apenas os integrantes da carreira de advogado da união, e informa em seu site que congrega mais de 1.000 associados⁵⁸.

Sobreleva apontar que apenas a APAFERJ e a ANAJUR foram criadas antes da Assembleia Nacional Constituinte, nos anos de 1952 e 1986, respectivamente. Em especial a segunda entidade – ANAJUR – traz em sua nomenclatura

⁵⁵ Disponível em <http://www.sinprofaz.org.br/images/stories/pdfs/revistas/revista-justica-fiscal-6.pdf>.

⁵⁶ Disponível em <http://anafenacional.org.br/quem-somos/>.

⁵⁷ Disponível em <http://anafenacional.org.br/integracao-entre-apbc-e-anafe-e-aprovada-em-assembleia/>.

⁵⁸ Disponível em http://www.anauni.org.br/?page_id=33.

a referência expressa ao cargo de “assistente jurídico”, o qual surgiu através da transformação pela Lei n. 4.463/1964 do antigo posto de assistente da Consultoria Geral da República, preteritamente criado pelo Decreto n. 41.249/1957 (GUEDES, 2009, p. 353):

“Assim, durante as décadas de 1960, 1970 e 1980 subsistem as carreiras de Procurador da República fazendo a defesa judicial da União, de Assistente Jurídico atuando nas áreas consultiva e extrajudicial da União, na Consultoria dos Ministérios e das Secretarias de governo”.

Essa caracterização específica no atinente ao quadro dos profissionais *assistentes jurídicos* é necessária em razão do potencial explicativo das mobilizações políticas dessa categoria no processo constituinte de 1987-1988. Colhe-se em material publicado pela própria associação em questão, por ocasião das comemorações de seus 25 (vinte e cinco) anos de existência, relato que afasta qualquer compreensão em sentido diverso (ANAJUR, 2011, p. 13)⁵⁹:

“A Associação Nacional dos Membros das Carreiras da Advocacia-Geral da União (Anajur) foi fundada em 18 de agosto de 1986 com a denominação de Associação Nacional dos Assistentes Jurídicos da União. O objetivo era atuar na Assembleia Nacional Constituinte que se avizinhava, bem como defender os interesses dos membros da carreira de assistente jurídico da União, cujo embrião surgiu com a criação da “Assessoria Jurídica da União”, em 1902, instituída pelo Presidente Rodrigues Alves”.

Esta estratégia de articulação associativa e de mobilização da arena política para obtenção de reconhecimento corporativo apresenta o mesmo padrão de outras carreiras jurídicas. Tal fato é verificável, por exemplo, no estudo de Maciel e Koerner (2014) que abordou a dinâmica de (re)construção do Ministério Público no período de 1974 a 1985, para quem a forte atuação da Confederação Nacional do Ministério Público (CONAMP) durante a constituinte pode estabelecer a conexão do movimento institucional, das elites políticas e de uma densa rede de ativismos em torno

⁵⁹ Disponível em <http://www.anajur.org.br/downloads/livros/anajur-25-anos.pdf>. Grifamos o trecho do texto que corrobora nossa interpretação.

Na mesma publicação há textos do político José Sarney e do advogado Saulo Ramos com passagens em inúmeros cargos do poder executivo.

de novos conflitos sociais permitiu à corporação experimentar novas estratégias de ação coletiva, a qual propiciou visibilidade política capaz sustentar seus pleitos institucionais⁶⁰.

A mesma percepção é apresentada por Kerche (2010) ao investigar as possíveis explicações da aprovação pela Assembleia Nacional Constituinte do modelo institucional do ministério público. Embora o autor reflita sobre a qualidade das demandas propostas pela instituição, a referência à mobilização política é expressa:

“Assim, ao analisar o Ministério Público, seu novo desenho institucional e como este se deu na Assembleia Nacional Constituinte, o objetivo não foi somente reconstruir o processo, mas entendê-lo como reflexo de um determinado ‘ambiente’, propício à aceitação de um agente que extrapola seu papel clássico de persecução penal. Afinal, como aponta toda a literatura sobre a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88, grupos de pressão (lobbies) foram uma constante durante os trabalhos que resultaram na Carta Magna de 1988, não significando, entretanto, que todos viram suas demandas atendidas. Neste sentido – sem querer afirmar que a Confederação Nacional do Ministério Público foi a única vitoriosa – a aprovação desse modelo de Ministério Público não pode ser explicada somente como um ‘cochilo’ por parte dos deputados e senadores constituintes. Pelo contrário, se todos fizeram pressão, mas nem todos foram tão bem-sucedidos como a Confederação Nacional do Ministério Público, isso significa que a proposta tinha espaço ou ‘ambiente’ para sua aceitação”.

Por sua vez, Freitas (2014) quando focaliza a atuação da política da Associação nacional dos Magistrados do Trabalho (ANAMATRA) no processo constituinte (1987 e 1988), bem como na reforma constitucional do Poder Judiciário (2004) também identifica intenso trabalho de articulação junto aos legisladores como caminho de conquistar modificações benéficas à classe representada⁶¹. O trecho abaixo transcrito, da manifestação do deputado Celso Dourado⁶², implica na explicitação da

⁶⁰ O artigo traz inúmeras reflexões e dados históricos para ancorar as conclusões dos autores, em especial a natureza política do processo de transição do regime autoritário para o democrático. Esse caminho interpretativo também pode, em tese, ser utilizado no trabalho que apresentamos, muito embora não seja nosso escopo central.

⁶¹ Este trecho do artigo é significativo: “A ANAMATRA também se articulou nos ‘bastidores’. Conforme entrevista realizada com o presidente da ANAMATRA, aconteciam jogos políticos que se davam fora da arena das subcomissões e comissões, com conversas em gabinetes e encontros (FREITAS, 2014, p. 169).

⁶² Página 460 da Ata da Comissão de Sistematização. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/anais-da-assembly-nacional-constituente .

articulação associativa dos assistentes jurídicos e procuradores autárquicos, bem como na indicação da mobilização da arena midiática na obtenção de apoio – ou, ao menos, com intenção de redução da resistência – aos pleitos corporativos:

“Associação Nacional dos Procuradores da República e de membros do Ministério Público Federal, que deturpam a verdade, no sentido de que o § 3º permitirá verdadeiro "trem da alegria", pela nomeação de mais de 5.000 assistentes jurídicos sem concurso. A Associação Nacional dos Assistentes Jurídicos, as Associações dos Procuradores de Autarquias Federais, sediadas em todos os Estados, e o Conselho dos Serviços Jurídicos das Instituições Oficiais de Ensino brasileiras fizeram publicar nota esclarecedora aos Constituintes e à sociedade, no **Jornal do Brasil** de 14-11-87 e no **Correio Brasiliense** de 15-11-87, desmentindo as acusações. Ponho à disposição dos nobres Constituintes documento oficial da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República que confirma a leviandade de tais acusações, bem como outros, comprobatórios de que o ingresso nas referidas carreiras dá-se, exclusivamente, por concursos.

Se os assistentes jurídicos, os procuradores da Fazenda Nacional, os procuradores autárquicos, os procuradores e advogados de ofício, junto ao Tribunal Marítimo tivessem ingressado no serviço público ilegalmente, isto é, sem concurso, certamente o Ministério Público, cioso das suas responsabilidades institucionais, teria representado contra a autoridade responsável”.

A AGU, contudo, não alcançou na Constituição de 1988, tampouco na edição da Lei Complementar 73/93, o conjunto de garantias institucionais do ministério público e da magistratura⁶³, e podemos afirmar isso, inclusive, após a Emenda Constitucional n. 54/2004, também no cotejo com a defensoria pública⁶⁴. Tal fato é evidenciado pela simples leitura do texto constitucional, bem como pela existência da Proposta de Emenda Constitucional n. 82/2007, que pretende conferir à AGU⁶⁵, e às

⁶³ Registra-se a existência da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), surgida em 1949, da Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) criada em 1973 e da Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADep), instituída em 1984.

⁶⁴ Para um detalhamento academicamente rigoroso da construção institucional da defensoria pública consultar SCHIRMER (2017).

⁶⁵ Todas essas corporações têm assegurada pela previsão constitucional a capacidade de organizar os seus serviços, definir suas políticas, dispor dos recursos e, fundamentalmente, formatar sua proposta orçamentária (arts. 99 [judiciário], 127, §2º [ministério público] e 134, §2º [defensoria pública]. No cenário institucional brasileiro, as Universidades também ostentam tal prerrogativa (art. 207).

procuradorias dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, a autonomia funcional, administrativa e financeira.

É possível especular que essa maior fragmentação das associações corporativas representativas das carreiras da AGU, em comparação ao verificado com o ministério público e defensoria, contribui para a maior dificuldade de incremento de seu capital simbólico – e, assim, de capacidade de influência - junto às arenas decisórias, estejam elas localizadas no poder executivo, ou, ainda no âmbito legislativo. As diversas clivagens observadas, entendidas como as carreiras anteriormente existentes à criação da AGU, por vezes vocalizam interesses corporativos que carecem de consenso entre a maioria dos integrantes da instituição. Essas mobilizações costumam ocorrer através de contato direto de membros diretivos das associações com o parlamento, ou, até mesmo, por meio de assessorias contratadas especialmente para esse fim.

A ausência de uma “autoimagem” uníssona da instituição, que possa angariar uma posição de hierarquia relativamente vantajosa no campo do poder de Estado, e, conseqüentemente, no próprio campo jurídico, parece evidente na questão atinente a projeto de lei, enviado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, que pretende alterar a Lei Orgânica da AGU para inserir a Procuradoria-Geral Federal e a Procuradoria-Geral do Banco Central como seus órgãos de direção superior⁶⁶. Neste tópico, 1 (uma) entidade representativa, que defende a inconstitucionalidade do teor do projeto de lei, ajuizou ação civil pública⁶⁷ contra a participação de representantes das carreiras de Procurador Federal e Procurador do Banco Central do Brasil no Conselho Superior da Advocacia-Geral da União. Em sentido oposto, 4 (quatro) outras associações se manifestaram, de forma conjunta⁶⁸, afirmando a correção e a pertinência da solução político-institucional adotada no projeto de lei submetido à apreciação do Poder Legislativo.

⁶⁶ Trata-se do PLP 337/2017, cujo inteiro teor e tramitação podem ser verificados em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2122125>.

⁶⁷ Ação Civil Pública nº 5014877-52.2017.4.04.7100, que tramita junto à 2ª Vara Federal de Porto Alegre/RS. A demanda judicial foi proposta pela ANAUNI.

⁶⁸ Disponível em: <http://anafenacional.org.br/nota-conjunta-18/>.

5–CIRCULAÇÃO DO GRUPO DIRIGENTE DA AGU

5.1. Convergência dos campos jurídico e político

A análise empírica que se propõe nesta parte do trabalho, qual seja, investigar se o padrão identificado de intersecção destes dois campos, jurídico e político, também ocorre especificamente no que tange à Advocacia-Geral da União (AGU), notadamente em relação à chefia da instituição e sua circulação, prévia ou posterior, em outras cúpulas de poder, é baseada em alguns elementos de observação.

Primeiro. Normativamente, repita-se, a AGU é instituição – nomeada pela constituição brasileira - essencial à Justiça, assim como o Ministério Público, a Defensoria Pública e a advocacia privada. Afora esta última, que tem regulamentação própria de atuação no âmbito privado e não se reveste em carreira pública, as demais carreiras jurídicas especializadas são temas constantes de estudos acadêmicos, como já demonstrado⁶⁹. Porém, a AGU, e de resto o modelo que é replicado nos entes subnacionais, em nosso compreender, oferecem espaço para pesquisas acadêmico-científicas.

Mesmo que seus contornos sejam marcados pelo processo de autonomização das carreiras do campo jurídico na redemocratização experimentada no regime político, algumas características peculiares da AGU reforçam sua notável posição na convergência dos campos jurídico e político, que aumenta o interesse em seu estudo.

Segundo. Sob a ótica institucionalista, é composta por aproximadamente 8.000 advogados públicos federais, recrutados através de concurso público, à semelhança do que se verifica nas demais carreiras ligadas ao campo jurídico. Porém, a chefia do órgão, cargo que desde a década de 2000 possui o status de Ministro de Estado, é de livre nomeação pelo Presidente da República, e não tem como requisito ser o indicado membro da respectiva carreira⁷⁰.

⁶⁹ ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 14, n. 39, Feb. 1999; CARVALHO, Ernani; LEITAO, Natália. O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política. Rev. direito GV, São Paulo, v. 6, n. 2, Dec. 2010; MENEZES, Monique. O Tribunal de Contas da União, controle horizontal de agências reguladoras e impacto sobre usuários dos serviços. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 20, n. 43, p. 107-125, out. 2012.

⁷⁰ Após sua criação, na Constituição Federal de 1988, Luis Inácio Lucena Adams (2009-2016) foi o primeiro chefe do órgão a pertencer a respectiva carreira. É possível apontar que também foi o mais longevo

Esse traço distintivo – de escolha privativa pelo chefe do poder executivo - não encontra similitude no Ministério Público tampouco na Defensoria Pública. Ou seja, este elemento mostra forte tendência de influência do agrupamento vencedor das eleições na atuação do órgão. Em reforço, pode-se afirmar que a AGU está presente em todo o estamento burocrático da esfera federal, e tem a missão precípua de fornecer sustentação legal aos atos de governo, inclusive na esfera judicial, no caso de impugnação de determinada política pública, haja vista a crescente mobilização desta arena pelos diversos atores dos mais variados campos de poder.

Terceira. Outra base empírica relevante é a identificação de que na composição atual do Supremo Tribunal Federal (STF), 3 ministros tiveram atuação na cúpula da AGU antes de sua indicação – privativa da Presidência da República – para o preenchimento de vaga naquela corte que corporifica a elite do poder judiciário.

Corroborando nosso interesse pela temática, o apontamento feito por Fontainha, Santos e Oliveira (2017) no sentido de que, após análise e compilação dos dados relativos à trajetória profissional de cada ministro da Suprema Corte, entre os anos de 1988 e 2013, evidenciou-se que determinadas profissões tinham preponderância sobre outras, e, dentre elas, a passagem pela advocacia pública. Concluem os autores que, tendo por universo empírico todos os ministros que já integraram o STF no período analisado, 11% deles exerceram as funções de advogado público⁷¹.

O grupo dirigente escolhido, portanto, está circunscrito aos membros da cúpula da AGU que se tornaram integrantes do STF no período temporal que tem início em 1900 e finda em 1992. O termo final coincide com a outra base de dados a ser investigada no quadro 2. Apesar da longa periodicidade, estamos tratando de 48 atores que ocuparam a posição de Consultor-Geral da República, cargo criado em 1903 pelo Decreto nº 903 e equivalente, antes da Constituição de 1988, ao de Ministro-Chefe da AGU.

O quadro 1 esquadrinha todos os Consultores-Gerais da República posteriormente alçados ao cargo de ministro do STF, bem como a existência de circulação ou não entre grupos dirigentes de outros campos de poder, como cargos

membro dirigente da história recente. Atualmente a posição é ocupada por Grace Maria Fernandes Mendonça, também integrante de carreira da AGU e primeira mulher a comandar a instituição.

⁷¹ O estudo aponta que todos os ministros juntos acumularam 110 anos de advocacia pública e 102 no ministério público (FONTAINHA, SANTOS e OLIVEIRA, 2017, p. 106).

eletivos e posições eventualmente ocupadas no aparato burocrático do executivo, em qualquer nível federativo.

Quadro 1 – circulação entre Poderes dos dirigentes da cúpula da Advocacia Geral da União (1910 a 1989)

Cúpula da AGU	Poder Executivo	Poder Legislativo	Nomeação STF
Rodrigo Octavio (1910-1929)	Secretário da Presidência da República (1894-1896)	-	1929
Carlos Maximiliano (1930-1934)	Ministro de Justiça e Negócios Interiores (1914)	Deputado Estadual (1911-1914 e 1919-1923)	1936
Annibal Freire (1938-1940)	Ministro da Fazenda (1925)	Deputado Estadual (1905) e Federal (1909)	1940
Orozimbo Nonato (1940-1941)	-	-	1941
Hahnemann Guimarães (1941-1945)	-	-	1946
Themistocles Cavalcanti (1945-1946)	-	-	1967
Carlos Medeiros (1951-1954)	Secretário Municipal de Educação (1936-1937), Chefe Gabinete Ministro da Justiça (1946) e Ministro da Justiça (1967)	-	1965
Gonçalves de Oliveira (1954-1960)	-	-	1960
Victor Nunes (1960)	Gabinete do então Ministro da Educação	-	1960
Luiz Rafael Mayer (1974-1978)	Prefeito (1944-1945) e assessor do Ministro da Fazenda (1963)	-	1978

Clovis Ramalhete (1979-1981)	-	-	1981
Paulo Brossard (1985- 1986)	Secretário Estadual da Justiça e Interior (1964), Ministro da Justiça (1986-1989)	Deputado Estadual (1954-1967) e Senador (1975-1983)	1989
Celso de Mello (1987- 1989)	-	-	1989

Dados extraídos do sítio eletrônico da AGU e do STF. Elaborado pelo autor.

Com precisão se pode concluir que 27%, 13 ao total, dos ocupantes do mais alto cargo da AGU acabaram por também integrar a cúpula do poder judiciário. Deste universo, 26%, ou seja, 7 em números absolutos, registram em suas trajetórias passagens “formais” em posições do poder executivo. Por fim, apenas 12% do total foi detentor de mandato eletivo, 3 membros em números brutos. Esse dado de quantidade reduzida de circulação pelas elites parlamentares, observado em relação ao grupo dirigente da AGU, também é verificado no STF, conforme demonstrado em ALMEIDA (2014)⁷².

A expressão “formais” designa o preenchimento de cargos representativos de parcela de poder em determinado período político, através da nomeação e do exercício das referidas funções. Deste modo, não se computa para a análise proposta neste estudo a participação em comissão de reforma legislativa, em assessoria parlamentar ou qualquer outra atividade de caráter temporário ou de fim específico, como, por exemplo, representante brasileiro em missão representativa em organismo internacional. Tampouco consideramos, por não estar no escopo do trabalho, a parcela de grupos dirigentes com atuação formal exclusiva no Ministério Público antes do acesso à nomeação ao STF.

A opção pelo corte em outro momento histórico demonstrado pelo Quadro 2 está relacionada à contemporaneidade do desenho institucional da AGU,

⁷² Ousamos apontar pequena impropriedade na afirmativa de que “(...) nenhum dos ministros do STF em exercício no ano de 2008 passou por cargos políticos de chefia de Executivo, representação parlamentar ou de ministro de governo federal”, uma vez que Gilmar Mendes foi Ministro da AGU no período de 2000 a 2002, quando passou a integrar o Tribunal até a presente data.

uma vez que os atores focalizados ocuparam o cargo com *status* de ministro-chefe, o qual se mantém existente até o fechamento deste estudo.

No período temporal designado, qual seja, de 1993 até 2009, a chefia da AGU foi exercida por 8 atores, sendo que 2 deles foram indicados e nomeados para o STF, e ainda integram a cúpula do poder judiciário.

Quadro 2 – circulação entre Poderes dos Ministros da Advocacia Geral da União (1993 a 2009)

Advogado-Geral da União	Poder Executivo	Poder Legislativo	Nomeação STF
Gilmar Mendes (2000-2002)	Subsecretaria-Geral da Presidência da República (1990 e 1991) Consultor-Jurídico da Secretaria-Geral da Presidência da República (1991 e 1992) Assessor Técnico no Ministério da Justiça, (1995 e 1996) Subchefe para Assuntos Jurídicos da Casa Civil (1996 a 2000)	-	2002
Dias Toffoli (2007-2009)	Subchefe para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República (2003-2005) Chefe de Gabinete da Secretaria Municipal (2001)	-	2009

Dados extraídos do sítio eletrônico da AGU e do STF. Elaborado pelo autor.

Uma análise das respectivas trajetórias autoriza especular acerca da acentuada vinculação destes atores da elite jurídica com o campo político específico do executivo federal, responsável, como se sabe, pela indicação de membros ao STF. Parece inegável, portanto, que a passagem por cargos de grande proximidade com o núcleo decisório do poder político fornece proporcional capital simbólico a sustentar circulação dentro do campo jurídico.

Do mesmo modo, embora não componente do quadro acima construído, encontramos vinculação dos nomes pesquisados em diversas comissões legislativas especiais e de reforma de estado, como no caso de Gilmar Mendes. Em relação a Dias Toffoli, em que pese a inexistência de registro de tais atividades, há inúmeras menções a trabalhos técnicos vinculados especificamente a formulações apresentadas pelo Partido dos Trabalhadores, agremiação política assessorada pelo ator durante os anos de 2000 a 2005.

Retomando-se a hipótese inicial de investigação acerca do padrão identificado de intersecção dos campos jurídico e político, e se o mesmo também ocorria em relação à chefia da AGU, entendemos possível concluir positivamente, com justificação nos dados apresentados.

Há nítida correlação de identidade entre o grupo dirigente da AGU e aquele formado no STF, a evidenciar a relevância da atuação dos atores em diversos postos de poder, em especial o executivo, através do exercício direto ou mesmo de assessoramento, de modo que esse período de atividade resulte em acumulação de capital tendente a projetar o trânsito e a ascensão na hierarquia do campo.

Em conclusão, pode-se acrescentar, ainda, para além da AGU, que atualmente 4 dos 11 Ministros do STF (Celso de Mello, Gilmar Mendes, Dias Toffoli, Carmen Lúcia, Luis Roberto Barroso e Edson Fachin) também tiveram em sua trajetória a atuação na advocacia pública. Este fator reforça o padrão verificado, ainda mais quando, à semelhança da AGU, a estreita relação com o campo político não prescinde de renúncia à posição ocupada no âmbito jurídico.

6 – AGU E REPRESENTAÇÃO DA UNIÃO E DEMAIS PODERES

Para o encaminhamento do término deste artigo, antes das considerações finais, entendemos pertinente a explicitação de ações judiciais julgadas pelo Supremo Tribunal Federal, nas quais ora figurou como autor o Ministério Público Federal, e como réu a União representada pela AGU, ora o conflito se desenhava apenas contra um Poder da República, também defendido em juízo pela advocacia pública federal. O fato pode colaborar para a compreensão do alcance político institucional da opção adotada pela ANC em 1988, conforme esquadrimos ao longo de todo o trabalho.

Iniciamos pela atuação na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 3.510/DF proposta pelo Ministério Público Federal⁷³ contra o artigo 5º da Lei n. 11.105/2005, conhecida como o diploma legal sobre biossegurança. O mencionado texto autorizava, para fins de pesquisa e terapia, a utilização de células-tronco embrionárias, desde que respeitados parâmetros técnicos e jurídicos especificados na própria lei. Em razão de previsão constitucional, sempre que o “(...) o Supremo Tribunal Federal apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo, citará, previamente, o Advogado-Geral da União⁷⁴, que defenderá o ato ou texto impugnado”.

A Procuradoria-Geral da República sustentava que a vida humana iniciava quando da fecundação, uma vez que os embriões tinham sinais vitais aferíveis pela medicina. Alegou o MPF, ainda, que inexistia comprovação científica da eficácia terapêutica da utilização de células-tronco embrionárias em doenças degenerativas, bem como que seria temerário o avanço de tais pesquisas, uma vez que, sob o frágil controle estatal, ocorreria um desvirtuamento dos fins propostos na legislação, culminando, inclusive, com a clonagem humana⁷⁵.

A Advocacia-Geral da União, contrariamente, argumentou, em benefício da legislação e, portanto, na representação judicial dos poderes legislativo e executivo, porquanto o primeiro aprovou e o segundo promulgou a lei, que uma vez definido conceitualmente o que se entende por “direito à vida” e por “células-tronco”,

⁷³ A Carta Política de 1988, em seu artigo 103, modificada pela Emenda Constitucional de 2004, conferiu ao Procurador-Geral da República, chefe do Ministério Público Federal, a prerrogativa de propor ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade.

⁷⁴ Parágrafo 3º do artigo 103. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#art103.

⁷⁵ Relatório do Acórdão proferido pelo órgão plenário do STF. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=611723>.

não haveria hipótese de, racionalmente, defender a incompatibilidade da norma com a Constituição Federal⁷⁶ (MARTINS, 2013).

O julgamento definitivo pela Corte Suprema foi no sentido da improcedência total da ação proposta pelo Procurador-Geral da República (MPF). Ancorado, inclusive, em manifestações da comunidade científica colhidas em audiência pública realizada, os julgadores acabaram por acolher as razões veiculadas pela AGU. Cabe ressaltar, pelo significado revelador, pequeno trecho do voto do Ministro Celso de Mello⁷⁷:

“É certo, ainda que a presente controvérsia jurídica, mesmo que impregnada de evidente interdisciplinaridade temática, não pode nem deve ser reconhecida com uma disputa entre Estado e Igreja, entre poder secular e poder espiritual, entre fé e razão, entre princípios jurídicos e postulados teológicos.

Na realidade, o debate em torno da utilização das células-tronco embrionárias não pode ser reduzido à dimensão de uma litigiosidade entre o poder temporal e o poder espiritual, pois o sistema jurídico brasileiro estabelece, desde o histórico Decreto 119-A, de 07/01/1890 elaborado por RUI BARBOSA e DEMÉTRIO RIBEIRO, então membros do Governo Provisório da República, a separação entre Estado e Igreja, com afastamento do modelo imperial consagrado na Carta monárquica de 1824, que proclamava o catolicismo como religião oficial do Estado brasileiro.”

Outro aspecto que contribuiu para a aferição das implicações no campo jurídico a partir do surgimento da AGU, malgrado as incertezas institucionais ainda existentes, está circunscrito à participação de seus profissionais nos casos de eventuais conflitos entre os Poderes da República, ou, até mesmo, de querelas judiciais direcionadas ao Legislativo e/ou Judiciário, já que é responsabilidade da advocacia pública federal representá-los em juízo.

⁷⁶ Escola da AGU; 25 anos da Constituição e a Defesa da União no STF – Casos Emblemáticos – Ano V, n. 26. Brasília, 2013.

⁷⁷ Páginas 557 e 558 do voto. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=611723> . Os grifos e destaques constam do documento original.

Contemporaneamente, essa iniciativa é desenvolvida através de escritórios avançados constituídos por meio de convênios interinstitucionais⁷⁸. Experiência interessante ocorreu quando, a partir da instalação física da AGU junto à Câmara Federal, esta foi acionada judicialmente junto ao STF por agremiação partidária, a qual se opunha a decisão do presidente da Casa Legislativa que negara posse a determinado parlamentar sobre o argumento de que o mesmo não estava contemplado na ordem de precedência da respectiva cadeira, conforme diploma emanado de tribunal regional componente da justiça eleitoral (VAL, 2013).

Houve deferimento de liminar pela Suprema Corte, tendo a Câmara Federal, através da atuação da AGU interposto todos os recursos processuais possíveis. O período transcorrido entre a prática dos atos e o julgamento definitivo pelo STF gerou inegável crispação entre os Poderes Legislativo e Judiciário, tanto que determinado membro da Corte noticiou, inclusive, o possível cometimento de crime de desobediência do Presidente da Casa Legislativa, e requereu, assim, ao Ministério Público Federal, a instauração de ação penal.

Para nosso propósito, o objeto em si da ação judicial não apresenta maior relevo, senão pela argumentação expendida pela advocacia pública federal no sentido de que, acaso mantido o posicionamento do STF por ocasião da concessão da liminar, poderia precipitar “situações extravagantes, como a convocação de suplente de partido, que recebera 17 votos, em detrimento do primeiro suplente da coligação, que auxiliara o quociente eleitoral da vaga com 69.798 votos” (VAL, 2013, p. 270). A Corte Suprema terminou o julgamento com 10 votos favoráveis à tese da AGU, em representação da Câmara dos Deputados, encerrando o estranhamento entre os Poderes gerado pela tensão existente desde a liminar concedida.

Desta maneira, estamos autorizados a concluir, ao menos de forma especulativa, que a representação judicial da União e demais Poderes é um capital da AGU que, à medida que é utilizado, reforça sua posição no campo jurídico, e pode gerar, inclusive, alterações nas hierarquias internas do próprio campo.

Uma última abordagem vinculada às disputas intrínsecas à ambiência jurídica, e, principalmente, pela exclusividade de veiculação de determinada

⁷⁸ Atualmente a AGU conta com escritórios avançados na Câmara Federal, no Superior Tribunal de Justiça e no Tribunal de Contas da União.

temática por apenas um ator componente do campo, é a verificação recente dos embates pela legitimidade de cada corporação para atuação no “combate à corrupção”.

Cada uma das instituições – MPF e AGU – estão atuando, no mais das vezes paralelamente e sem prévia articulação, na tentativa de obtenção de ressarcimento dos prejuízos identificados nas investigações relacionadas à “Operação Lava Jato”. O Ministério Público firmando acordo de leniência com previsão de devolução de valores tidos por ilicitamente auferidos, de acordo com os elementos de prova produzidos. Por sua vez, a AGU, em parceria com outros órgãos de fiscalização, tais como o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), ajuizou 6 (seis) ações de improbidade administrativa contra as empresas e as pessoas físicas envolvidas, totalizando o proveito econômico, se exitosas, em mais de R\$ 40 milhões de reais.

Neste campo, observa-se a fala de um procurador da república⁷⁹ ao asseverar que “os interesses políticos do governo sacrificam os esforços para a obtenção de novas provas no momento em que a AGU insiste em processar empreiteiras que já assinaram acordo de leniência com o Ministério Público Federal (MPF)”. De forma quase imediata, e também através da mobilização da arena midiática⁸⁰, a AGU fez publicar nota na qual relembra que, a partir da Carta Política de 1988, é a única instituição responsável pela representação judicial da União, e, sob este aspecto, é titular da missão de combate à corrupção, à improbidade e, ainda, de defesa do patrimônio público. Em arremate, aduziu que “Nenhum dos acordos celebrados fora deste âmbito normativo vincula ou subordina a atuação da Advocacia-Geral nem dos demais órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU), a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) ”.

⁷⁹ Disponível em: <http://www.valor.com.br/imprimir/noticia/4961640/politica/4961640/agu-atrapalha-lava-jato-diz-procurador> .

⁸⁰ Disponível em: http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/547592.

7 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retornando à hipótese inicial explicitada na introdução deste estudo, e operacionalizando as ferramentas conceituais e metodológicas engendradas para executar a pesquisa, podemos especular que desde os primórdios do aparecimento do modelo de organização estatal nacional, e conjuntamente a sua formulação, houve o surgimento de uma burocracia vinculada à área jurídica. Historicamente as funções conhecidas de postular os assuntos de estado, bem como de julgá-los, foram exercidas durante longo período, por um único aparato burocrata. Com a evolução societal, e sua crescente complexidade, as atividades ditas jurídicas foram sendo especializadas, propiciando a formação de um campo jurídico brasileiro, no qual o judiciário e o ministério público eram atores quase que exclusivos, ao menos em relação às denominadas carreiras públicas.

O processo constituinte de 1987-1988, com base na interpretação dos dados coletados em nossa investigação, foi o palco de disputas internas no campo jurídico entre as corporações de profissionais atuantes no ministério público, portanto, vinculadas à representação judicial da União, e outros dois agrupamentos, um responsável pelo “braço” consultivo do poder executivo, e, por fim, aqueles advogados integrantes de autarquias e fundações públicas federais, que desempenhavam em suas respectivas entidades, as funções de representação em juízo e assessoramento.

O embate que identificamos, em nosso entender, restou impregnado de “grupos de pressão” ancorados em estreito relacionamento com cada qual das corporações indicadas. A ativação política na arena da ANC foi exercida, de parte a parte, através da veiculação dos interesses por constituintes imbricados com o campo jurídico, e, ainda, por alguma mobilização do espaço midiático, à época circunscrito aos jornais de circulação nacional. Verificamos que o próprio perfil dos membros da ANC propiciou essa fluidez no poder de influência dos atores do mundo jurídico.

O papel das associações de representação dos interesses corporativos pareceu apresentar caráter decisivo na sorte das opções política adotadas na Constituinte, notadamente pela capacidade de mobilização destas organizações junto aos congressistas e ao poder executivo então existente.

Acrescenta-se a essa conjuntura o desejo manifesto de uma nova configuração institucional do Ministério Público, versada para acolher aspirações de representação de novos direitos e grupos sociais, além, é claro, de franca utilização desta reconfiguração como estratégia de valorização da respectiva carreira de procurador da república, na esfera federal, e, de promotor de justiça, no âmbito estadual (LOPES, 2000).

Os elementos de análise verificados ao longo da pesquisa, em nossa compreensão, se amoldam com adequação à formulação teórico-metodológica utilizada no desenho da pesquisa, porquanto as vacilantes alternâncias de posições do campo político em relação à criação ou não da AGU, e acerca de qual conformação institucional seria adotada, bem como o resultado que prevaleceu na Carta Política de 1998, denotam a confirmação da modificação do campo jurídico, seja pelo ingresso de um novo ator, seja pela possibilidade de rearranjo da hierarquia até então observada, haja vista uma nova “divisão do trabalho”:

“Assim, a hierarquia na divisão do trabalho jurídico tal como se apresenta mediante a hierarquia dos especialistas varia no decurso do tempo, ainda que em medida muito limitada (como é disso testemunho o estatuto de excelência que é sempre dado ao direito civil), **em função sobretudo das variações das relações de força no seio do campo social, como se a posição dos diferentes especialistas nas relações de força internas do campo dependesse do lugar ocupado no campo político pelos grupos cujos interesses estão mais directamente ligados às formas de direito correspondentes**” (BOURDIEU, 1989, p. 251).

Ademais, as evidências empíricas de intersecção dos campos jurídico e político, em relação aos grupos dirigentes da AGU e sua circulação em outras cúpulas de poder, reforçam o entendimento de que esse mecanismo de influência esteve presente, e por certo ainda está, como verdadeiro capital simbólico à disposição dos agentes para moldar, ou reconfigurar, as estruturas de ambos os campos.

Nesta mesma linha, a possibilidade de representação judicial dos demais Poderes da República – Legislativo e Judiciário – também pode ser compreendido como uma nova espécie de capital simbólico, surgido somente após a Carta Política de 1988, o qual, uma vez mobilizado pela AGU poderá, justamente pela íntima proximidade com o poder político, ser convertido em catalisador de diferenciação interna do campo

jurídico. A fragmentação das associações corporativas representativas das carreiras da AGU contribui para a maior dificuldade de incremento de seu capital simbólico junto ao campo político, e, em consequência, de sua posição no campo jurídico. O próprio embate midiático e jurídico entre MPF, AGU e outros atores do campo, acerca da legitimidade de cada corporação para atuação no “combate à corrupção” pode ser visto, ainda que de forma incipiente e especulativa, como exemplo de determinação das práticas dos agentes.

Em conclusão, e como agenda de pesquisa futura, podemos apontar estudo comparado entre o modelo de advocacia pública brasileira e a de outras nações, em especial às europeias, em razão da proximidade da tradição jurídica de ambos. A composição dos campos jurídico e político de cada um dos países, assim como suas implicações nas definições das estruturas de poder e das legitimações das corporações profissionais não podem ser negligenciados. Outra possibilidade, também desafiadora, consiste na identificação, considerando o universo das instituições judiciais, de eventual protagonismo experimentado no “combate à corrupção”, o que pode ser observado em âmbito local, regional, nacional ou, ainda, comparativamente, no plano internacional.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Frederico Normanha Ribeiro. A nobreza togada: as elites jurídicas e a política da Justiça no Brasil. São Paulo. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, 2010. Disponível em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-08102010-143600/pt-br.php> .

_____. As elites da justiça: instituições, profissões e poder na política da justiça brasileira. Rev. Sociol. Polit., Curitiba , v. 22, n. 52, p. 77-95, Dec. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S01044782014000400006&script=sci_arttext.

_____. A noção de campo jurídico para o estudo dos agentes, práticas e instituições judiciais. In: ENGELMANN, Fabiano (Org.). Sociologia política das instituições judiciais. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2017.

ANAJUR 25 anos: um olhar sobre a advocacia pública brasileira. - Brasília: 4 Art Produções Culturais, 2011.

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 14, n. 39, Feb. 1999.

_____. Ministério Público e política no Brasil. Editora Sumaré: Fapesp, 2002.

AXT, Gunter; SEELIG, Ricardo Vaz. Entrevista realizada para o Projeto Memorial do Ministério Público do Rio Grande do Sul, 2002.

AXT, Gunter; TORRES, Márcia Pires; SEELIG, Ricardo Vaz. Entrevista realizada para o Projeto Memorial do Ministério Público do Rio Grande do Sul, 2013.

BABILÔNIA, Paulo Álvares. [A advocacia pública brasileira no período colonial e no império: evolução histórica](#). **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, [ano 15, n. 2734, 26 dez. 2010](#). Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/18112>>. Acesso em: 15 março de 2017.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. História constitucional do Brasil. Paz Terra, 1988.

BOURDIEU, Pierre. A força do Direito: elementos para uma sociologia do campo jurídico. In: BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

_____. Razões Práticas: Sobre a teoria da ação – 11ª ed., Campinas, SP: Papirus, 2012.

BUENO, Eduardo. Brasil: uma história. 2ª ed., São Paulo: Papirus, 2003.

CARVALHO, Ernani; LEITAO, Natália. O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política. Rev. direito GV, São Paulo, v. 6, n. 2, Dec. 2010.

COSTA, Dayana dos Santos Delmiro. A MAGISTRATURA NO MARANHÃO E AS RELAÇÕES DE GÊNERO: Origens sociais, carreiras e representações das juízas. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Maranhão, 2015.

ENGELMANN, Fabiano. Sociologia do Campo Jurídico: juristas e usos do Direito, Porto Alegre, Sérgio Antonio Fabris, 2006.

_____. Elites Judiciais. In: AVRITZER, Leonardo. (Org.) ; BIGNOTTO, N. (Org.) ; FILGUEIRAS, Fernando (Org.) ; GUIMARÃES, Juarez Rocha. (Org.). Dimensões políticas da justiça. 1ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

_____. Para uma sociologia política das instituições judiciais. In: ENGELMANN, Fabiano (Org.). Sociologia política das instituições judiciais. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2017.

ESCOURA, Juliano. Coleção Manuais das Carreiras - Manual do Advogado da União e do Procurador Federal. 2ª ed.: Rev. amp. e atual. JusPodivm, 2014.

FAIVOVICH, Edmundo F. Derecho y cultura jurídica em Chile (1974-1999). In: FRIEDMAN, Lawrence & PERDOMO, Rogelio, FIX-FIERRO, Hector (orgs.) Culturas jurídicas latinas de Europa y América em tiempos de globalización. México: Unam, 2003.

FONTAINHA, Fernando; SANTOS, Carlos Victor e OLIVEIRA, Amanda. A elite jurídica e sua política: a trajetória jurídico-profissional dos ministros do STF (1988-2013). In: ENGELMANN, Fabiano (Org.). Sociologia política das instituições judiciais. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2017.

FREITAS, Lígia Barros. O poder político da ANAMATRA e a Lei Constitucional. Debates, Revista de Ciência Política, Porto Alegre, v. 8, n. 3, p. 97-117, Set-Dec. 2014. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/debates/issue/view/2493>.

GUEDES, Jefferson Carús; HAUSCHILD, Mauro Luciano. Nos limites da história: a construção da Advocacia-Geral da União: livro comemorativo aos 15 anos. Brasília: Unip, 2009.

_____. Anotações sobre a história dos cargos e carreiras da Procuradoria e da Advocacia Pública no Brasil: começo e meio de uma longa construção. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

KERCHE, F. O Ministério Público e a constituinte de 1987/88. In SADEK, MT, org. O sistema de justiça [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. Disponível em: <http://books.scielo.org> .

KOERNER, Andrei & MACIEL, Débora A. Sentidos da judicialização da política: duas análises. Lua Nova n. 57. São Paulo, 2002.

_____. O processo de reconstrução do Ministério Público na transição política (1974-1985). Revista Debates, Porto Alegre, v. 8, n. 3, p. 97-117, set.-dez. 2014, Editora UFRGS.

LIMA, Aline Magna Cardoso Barroso. Revolta dos dândis: a elite da advocacia pública sergipana, profissionalismo e poder. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Sergipe, 2016.

LIMA, João Alberto de Oliveira. A gênese do texto da Constituição de 1988 / João Alberto de Oliveira Lima, Edilenice Passos, João Rafael Nicola. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013.

LOPES, Júlio Aurélio Vianna. Democracia e Cidadania. O Novo Ministério Público Brasileiro. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2000.

_____. A Carta da Democracia: o processo constituinte da ordem pública de 1988. Rio de Janeiro, Topbooks, 2008.

LOPEZ, Luiz Roberto. História do Brasil Imperial. 6ª ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1993.

LUCAS, João Gilberto. O processo constituinte. In: GURAN, Milton (Coord.). *O processo constituinte 1987-1988*. Brasília: AGIL, 1988.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. O processo de reconstrução do Ministério Público na transição política de (1974-1985). Debates, Revista de Ciência Política, Porto Alegre, v. 8, n. 3, p. 97-117, Set-Dec. 2014. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/debates/issue/view/2493>.

MARTINS, Vanessa. Pesquisa com Células-tronco Embrionárias – Lei de Biossegurança e Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.510. In: Escola da AGU; 25 anos da Constituição e a Defesa da União no STF – Casos Emblemáticos – Ano V, n. 26. Brasília, 2013.

MATTOS, Marco Aurélio Vannucchi Leme de. Os cruzados da ordem jurídica. A atuação da ordem dos advogados do Brasil (OAB), 1945-1964. 2011. Tese (Doutorado em História Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

OLIVEIRA, Alexandre Vidigal de. Justiça Federal: evolução histórico-legislativa. Revista Ajufe. São Paulo, n. 50, p. 9-14, jun./jul. 1996.

PEDRA, Adriano Sant’Ana. Advocacia pública de estado: estudos comparativos nas democracias euro-americanas. Curitiba: Juruá, 2014.

PAIVA, Adriano Martins. Advocacia-Geral da União: instituição de estado ou de governo? Estudo comparativo entre os governos FHC (1999-2002) e LULA (2007-2010). Dissertação (Mestrado em Ciência Política). – Universidade de Brasília, 2015.

ROCHA, Antonio Sérgio. Genealogia da Constituinte: do autoritarismo à democratização. Revista Lua Nova, São Paulo, 88: 29-87, 2013.

SANTOS, Manuel Leonardo. Representação de interesses na arena legislativa: os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012). Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

SCHIRMER, Igor Nielson Medeiros. O processo de construção institucional da defensoria pública no Brasil: política, ideologia e grupos de pressão (1954-2014). Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). – Universidade Federal de Santa Maria, 2017.

TAYLOR, Matthew M.. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. Dados, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, 2007.

VAL, Marcelo Ribeiro. O Brasil na era da advocacia de Estado: o caso dos suplentes parlamentares. In: Escola da AGU; 25 anos da Constituição e a Defesa da União no STF – Casos Emblemáticos – Ano V, n. 26. Brasília, 2013.

VALENTE, Maria Jovita Wolney. Histórico e evolução da Advocacia-Geral da União. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Do Poder Judiciário: organização e competência. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 200, p. 1-19, abr./jun. 1995.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. Dezessete anos de judicialização da política. Tempo soc., São Paulo, v. 19, n. 2, Nov. 2007.

VIANNA, Marcelo. Os homens do parquet: trajetórias e processo de institucionalização do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (1930-1964). Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em História – Pontifícia Universidade Católica do RS, 2011.

ZAULI, Eduardo Meira. Judicialização da política, poder judiciário e comissões parlamentares de inquérito no Brasil. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 19, n. 40, Oct. 2011.