



**Universidade de Brasília**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUIÇÃO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
X CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**A REPRESENTAÇÃO DO BRASIL EM NÍVEL INTERNACIONAL: O  
LUGAR DA ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO**

**MICHEL IVAN OSANDON ALBARRAN**

**Brasília**

**2009**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUIÇÃO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
X CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**A REPRESENTAÇÃO DO BRASIL EM NÍVEL INTERNACIONAL: O  
LUGAR DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**

**MICHEL IVAN OSANDON ALBARRAN**

**Brasília  
2009**

**MICHEL IVAN OSANDON ALBARRAN**

**A REPRESENTAÇÃO DO BRASIL EM NÍVEL INTERNACIONAL: O LUGAR DA  
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**

Monografia apresentada como requisito à  
obtenção do título de Especialista em  
Relações Internacionais do Programa de  
Pós-Graduação do Instituto de Relações  
Internacionais da Universidade de Brasília.

Orientador: Prof. Dr. José Flávio Sombra Saraiva

Brasília – 2009

MICHEL IVAN OSANDON ALBARRAN

**A REPRESENTAÇÃO DO BRASIL EM NÍVEL INTERNACIONAL: O LUGAR  
DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**

Monografia apresentada como requisito à  
obtenção do título de Especialista em  
Relações Internacionais do Programa de  
Pós-Graduação do Instituto de Relações  
Internacionais da Universidade de Brasília.

Aprovada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. José Flávio Sombra Saraiva (ORIENTADOR)

Universidade de Brasília

## **AGRADECIMENTOS**

Ao meu pai e mestre, Hernan Patrício Osandon, que fez parte da minha formação profissional e pessoal, conduzindo-me com seus conselhos e exemplos.

A minha irmã, Patrícia Andréa Osandon, cientista política e amiga, colaborando e incentivando em todos os desafios a serem vencidos.

À Advocacia-Geral da União, por abrir meu campo de atuação e proporcionar o crescimento e amadurecimento profissional.

À equipe de professores e staffs da UnB, que apresentaram um curso de excelência e qualidade formando um profissional para o mercado.

À minha Família Espiritual, que, com sua Magnífica graça, tem me abençoado e me conduzido.

"O homem é a medida de todas as coisas,  
das coisas que são, enquanto são, das  
coisas que não são, enquanto não são".

(Protágoras de Abdera)

# Índice

1.	<i>Resumo</i> .....	2
2.	<i>Introdução</i> .....	3
3.	<b>DIREITO CONSTITUCIONAL COMPARADO</b> .....	4
3.1.	Civil Law e Common Law .....	4
3.2.	Comentários.....	5
4.	<b>HISTÓRICO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - AGU</b> .....	6
4.1.	Advocacia do Estado.....	6
4.2.	História da Itália .....	7
4.3.	Advocacia do Estado italiano .....	8
4.4.	Atuação Contenciosa e Consultiva .....	10
4.5.	Atuação Contenciosa .....	11
4.6.	Atuação Consultiva .....	12
4.7.	Aspectos Estruturais .....	12
4.8.	Influência do Estado italiano na criação da AGU.....	13
4.9.	Consolidação da AGU – Lei Complementar nº. 73/93 .....	14
4.10.	A Estrutura atual da AGU .....	15
4.11.	Departamento Internacional.....	17
5.	<b>ANÁLISE COMPARATIVA DOS DIREITOS – PERSPECTIVAS DE ADVOCACIA DE ESTADO</b> .....	17
5.1.	Sistemas de Direito Mundial .....	18
5.2.	Direito Comunitário.....	20
5.3.	Advocacia do Estado no Direito Comunitário.....	20
5.4.	Estrutura analítica italiana e brasileira .....	21
5.5.	Modelos que influenciaram a escolha brasileira .....	22
6.	<b>Direito Internacional e Tratados Internacionais</b> .....	23
6.1.	Direito Internacional .....	24
6.2.	Norma Internacional – teorias monista e dualista .....	25
6.3.	Direito Compartilhado e Supranacionalidade – Comunidade Européia.....	26
7.	<b>Possíveis Atuações da AGU em Nível Internacional</b> .....	28
7.1.	<i>Tarefas Essenciais da Advocacia do Estado</i> .....	28
7.2.	Custos da Advocacia de Estado .....	29
7.3.	AGU – Âmbito Internacional.....	30

7.4.	AGU e Itamaraty – Trabalho em conjunto? .....	31
7.5.	OMC.....	32
7.6.	Direito Humanos – O Brasil e a responsabilidade internacional .....	32
8.	<b>ATUAÇÕES EM CONJUNTO</b> .....	35
8.1.	Papel da AGU na viabilidade de Políticas Públicas.....	35
8.2.	Jornadas.....	37
8.3.	Paradiplomacia .....	38
8.4.	Cooperação Jurídica.....	40
9.	<b>Conclusão</b> .....	42
9.1.	Movimentos italianos - Futuro.....	42
9.2.	Proposta de reestruturação da AGU.....	42
9.3.	Seminário interno Internacional .....	43
9.4.	Conclusão.....	44
10.	<b>Bibliografia</b> .....	47
11.	<b>Apêndice</b> .....	49



## **1. Resumo**

Este trabalho busca analisar a perspectiva de atuação da Advocacia-Geral da União (AGU) na representação jurídica do Estado brasileiro nos foros internacionais, alinhando tal análise com as instituições executivas que norteiam as políticas internacionais. Em específico, será analisada a estrutura italiana, que, além de grande influenciadora, possui mais de século em atividades da Advocacia de Estado.

O referido tema irá demonstrar o processo de construção da instituição ao longo dos anos, e sua pretensão de representar o Estado brasileiro internacionalmente. No desenvolver deste trabalho será enfatizado o processo de comparação com outros direitos, e a análise contemporânea das novas necessidades do direito.

Como conclusão, o trabalho pretende apontar algumas ações que vêm sendo tomadas para melhoria da estruturação da AGU, bem como a necessidade e reestruturação da lei e porque não inferir na Constituição para melhor atender a sociedade e ao princípio básico da justiça.

**Palavras-chave:** Advocacia Geral da União – AGU; Foro Internacional; Advocacia do Estado; Jurisdição Internacional.

## 2. Introdução

Em um cenário mundial atualmente envolvido em várias relações entre atores de diferentes posições e interesses e o surgimento do direito comunitário, faz-se necessário que uma instituição forte e capacitada possa atender às necessidades de defesa do Estado brasileiro.

Neste contexto, a Advocacia do Estado e o seu papel fundamento de atividades essenciais à justiça, como o caso da AGU, vem se posicionando para atender às novas dinâmicas das relações internacionais e atuar na defesa, participando ativamente das políticas públicas do país.

Será seguido o conceito do direito comparado e quais os critérios para exercer a comparação. Na lente da comparação, a história da AGU baseou-se com a italiana, que influenciou e continua influenciando a instituição, além de ser referência mundial.

O próximo passo é apresentar a estrutura atual da instituição e sua consolidação inicial. Neste contexto, o departamento internacional será amplamente citado devido às suas constantes atuações nos diversos campos jurídicos.

Com o surgimento do direito comunitário, será feita uma análise comparativa para o caso brasileiro. Depois serão abordados os Tratados e acordos entre os Estados, bem como a posição brasileira.

No item sete, o trabalho ganha mais enfoque nas possibilidades de atuação da AGU e o que tem sido feito para conquistar o direito de representar o Estado brasileiro internacionalmente.

Ao próximo item foi reservada uma informalidade de atuações que já estão trazendo à instituição grande repercussão e reconhecimento diante do governo e mundial.

Por fim, a conclusão irá revelar a necessidade de reestruturação e avanços na mudança de visão e norte a serem tomados no Brasil.

### **3. DIREITO CONSTITUCIONAL COMPARADO**

Conforme cita Dr. Ivo Dantas (2006), o objetivo principal do Direito Comparado é estudar, de forma comparativa, ordens ou sistemas jurídicos, sendo que tal comparação pode ser realizada por meio de uma visão macro ou micro. No caso deste trabalho, serão abordados ambos os processos, no Macrocomparado com vários sistemas jurídicos, avaliando a quantidade de sistemas espalhados na visão da Advocacia do Estado. No Microcomparado, será abordado o sistema italiano e brasileiro, já que o brasileiro inspirou-se no italiano, que já possuía mais de um século de desafios e amadurecimento.

Em relação aos Sistemas Jurídicos, vários juristas e estudiosos fizeram propostas de classificação onde se leva em consideração o ordenamento jurídico como representa, segundo Richard Plender, citado por Ivo Dantas (2006), “um conjunto organizado y completo de normas de carácter coactivo y su función es la de ordenar la vida en sociedad con arreglo a una determinada axiología”.

Os principais aspectos estão presentes em dois sistemas conhecidos como Civil Law e Common Law, não como um doutrina, mas como afirma Andrea Cavanna, citada por Ivo Dantas (2006), os sistemas acima citados formaram-se por “caprichos da história”. Civil Law foi um sistema adotado pelo continente europeu, de origem Romanista e Common Law sistema anglo-saxão.

#### **3.1. Civil Law e Common Law**

Conforme Ivo Dantas (2006), Civil Law é o sistema jurídico oficialmente adotado no Brasil, basicamente formado pelas fontes do Direito em Leis, ou seja, no texto. Já Common Law foi adotado pelas origens anglo-saxônicas, como EUA e Inglaterra, com a diferença básica de basear-se mais na Jurisprudência do que nos textos da Lei. Neste caso, Jurisprudência trata do conjunto de interpretações das normas do direito proferidas pelo Poder Judiciário.

Optar por uma Fonte do Direito não significa que não tenha mescla no entendimento. Países que optam pelo Common Law possuem leis, mas o princípio é adotado pelas causas semelhantes. No Brasil podem ocorrer causas com Jurisprudência, apesar de não ser regra, o texto pode ser interpretado.

As principais diferenças entre os ordenamentos jurídicos são:

## 1) CIVIL LAW

- a. Processo inquisitório;
- b. Mais poder de instrução;
- c. Grande formalidade;
- d. Inexistência do Júri em matéria cível;
- e. Concentração das provas em audiência

## 2) COMMON LAW

- a. Processo adversarial;
- b. Menos poder de instrução do juiz;
- c. Mais pragmático e menos formal;
- d. Existência do Júri em matéria cível;
- e. Duas fases – pré-trial e Trial.

Como dito anteriormente, por mais que os modelos sejam distintos, algumas diferenças vêm sendo minimizadas e regras no direito inglês foram implantadas. No Brasil, os Juizados Especiais e Ações Coletivas para solução de conflitos são mixagens de ambos os entendimentos.

Pode-se dizer que esta aproximação vem causando um modelo transnacional, ou, como a frente será explicitada, um Direito Comunitário.

### 3.2. Comentários

Como cita Ivo Dantas (2006), a doutrina não é pacífica quando se trata de classificar as famílias jurídicas, não se apresenta tão simples como alguns positivistas sugerem, não bastando uma análise de textos legais para se chegar a uma conclusão.

Não é objetivo deste trabalho abordar modelos religiosos, como muçulmanos, ou socialistas. Seguir-se-ão os modelos apontados nos itens anteriores para que sejam apontadas as comparações. Ao futuro será necessária uma reavaliação de modelos atualmente reconhecidos, já que os mesmos são baseados nas mudanças históricas.

## **4. HISTÓRICO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - AGU**

O processo histórico da construção da Advocacia de Estado no Brasil vem desde a herança de Portugal até o processo de escolha de um modelo mais adequado ao tipo de características e necessidades. O modelo mais correto ou adequado não é, necessariamente, o que atende a todos os Estados, portanto serão apresentados os outros dois modelos para comparação e análise. Rommel Macedo (2008).

### **4.1. Advocacia do Estado**

Entende-se para a doutrina que o termo "Advocacia do Estado" é a definição da defesa do Estado, no caso brasileiro da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A história da Advocacia do Estado no Brasil, segundo Mário Sesta, é que agentes defensores do Estado se concentravam na defesa dos interesses de impostos da Coroa:

A verdade que a advocacia do Estado foi à atividade precípua dos Procuradores D'El Rey, criados por Dom Affonso III, em 14 de fevereiro de 1289, origem do Parquet no universo luso-brasileiro, na opinião dos melhores historiadores da instituição. Aqueles agentes reais só secundariamente exerciam a iniciativa da ação criminal, quando a pena comportasse condenação pecuniária em prol da Coroa. Trazido para o Brasil Colônia, esse modelo foi herdado pelo Império Independente e repassado à República, tendo vigorado, no plano federal, até a inovação de 1988 (SESTA, 2006, p.231).

O termo Parquet vem da influencia do modelo francês de Advocacia do Estado em Portugal e significa “assoalho”, que representa o piso de taco onde os promotores permaneciam de pé, durante os julgamentos na época da monarquia francesa. Com o passar do tempo passou a ser a denominação do próprio Ministério Público ou membro do mesmo.

O modelo português inspirado no francês entrou em crise. A Advocacia do Estado estava nas mãos do Ministério Público e, conforme explicado anteriormente, este modelo causava conflito de ações, que detém os mesmos moldes de um só órgão de defesa. Até que o pioneirismo italiano, com a Advocacia do Erário (Avvocatura Erariale), em 1876, e a Advocacia do Estado (Avvocatura dello Stato), em 1913, influenciou na criação da AGU na Constituição Federal de 1988.

Mario Sesta traz uma citação interessante sobre a crise do modelo:

Na realidade, o modelo português não mais comportava o enorme alargamento da atividade administrativa, tomada em sentido técnico, maiormente exercida pelo órgão do chamado Poder Executivo, seja porque esse alargamento não raro propiciava situações em que o interesse público enquanto interesse estatal conflitava com o interesse público enquanto interesse da sociedade, criando para o Parquet o constrangimento do patrocínio simultâneo de interesses antagônicos, seja porque a atual amplitude de competência matriz dos antigos Procuradores D'El Rey passava a oferecer complexidade progressivamente crescente e exigir trato fortemente especializado (SESTA, 2006, p.245).

A crise fez com que a Constituinte de 88 buscasse outros modelos para solucionar os conflitos e problemas do modelo da época. O modelo escolhido foi o italiano, que foi optado basicamente por duas razões: o modelo possuía uma história e amadurecimento de mais de um século, além de ser aceito pelas doutrinas, não entrando em desacordos com os especialistas. A escolha também foi influenciada por países mais próximos como o caso da Venezuela. Kirsch (2004), por exemplo, cita que a Procuradoria-Geral da República venezuelana teria inspirado a criação da AGU.

#### **4.2. História da Itália**

Conforme Milton Filho contextualiza, para o entendimento da Advocacia do Estado italiano, faz-se necessário entender o contexto político e social da época na Itália, após o Congresso de Viena de 1814. Com os acordos firmados, a Itália ficou dividida em oito Estados independentes – alguns controlados pela Áustria.

No mesmo período, movimentos nacionalistas apareceram em diversas partes da Itália. Motivado pelo desejo de trabalhadores rurais e urbanos, burguesia e pensadores, o Ressurgimento (Risorgimento) era lançado com tendências republicanas. Surge o movimento chamado de carbonarismo (Sociedade política secreta para a propagação e defesa das idéias liberais), estabelecido ao sul da Itália sob a liderança do comunista Filippo Buonarrotti. Os carbonários lutavam contra a ação dos governos absolutistas, com base popular foi um dos mais importantes movimentos nacionalistas da Itália.

De 1831 a 1847, diversos movimentos republicanos surgiram como o Jovem Itália, e movimentos antimonárquicos, predominaram no norte da Itália, como reinos de Piemonte e Sardenha e ao sul no Reino das Duas Sicílias. Em Lombardia, os avanços republicanos obrigaram o rei a instituir um Poder Legislativo eleito pelos cidadãos.

Embora os movimentos tivessem força, o poder monárquico e o poder da Áustria suprimiam as revoltas e, somente com a entrada e interesses da burguesia do norte, que o

processo de unificação começou a consolidar e com apoio de Estados vizinho como Napoleão III, em 1859 inicia-se a guerra contra a ocupação austríaca. A França retira o seu apoio com medo da ascensão do socialismo ao sul, mas o norte italiano já estava adiantado e unificado, liderado por Camilo di Cavour. Ao sul, Garibaldi, que liderava um movimento comunista (camisas vermelhas), entrega o poder ao norte para que o movimento de unificação não fosse extinto.

O processo de unificação continuou de 1861 com grande parte da Itália atual, em 1866 e 1870 com a anexação de Veneza e Roma, até 1929, com o tratado de Latrão.

#### **4.3. Advocacia do Estado italiano**

Antes do processo de unificação da Itália, os Estados italianos tinham sistemas diferentes conforme influência da aristocracia e da cultura. Conforme citam Scoca e Belli, em CARNEIRO (2008), os Estados eram divididos assim:

- a) Sistema austríaco – defesa do Estado exercida pelas procuradorias do Estado – Piemonte, Lombardo Veneto, Ducato de Moderna e no Estado Pontifício;
- b) Sistema francês - Agências do Contencioso – supervisionar o andamento das causas - no reino das duas Sicílias, Ducato de Parma e no Reino de Nápoles;
- c) Advocacia Régia - Avvocatura Regia – modo particular de defesa do Estado – Toscana (influenciou a atual Advocacia do Estado italiano).

Com a unificação italiana, o sistema de contencioso financeiro vigente em Nápoles foi adotado, porém, a falta de padronização na defesa judicial do Estado e o despreparo jurídico tornavam o sistema ineficiente. Para solucionar o problema foi sugerido que o Ministério Público assumisse a defesa do Estado, o que foi desconsiderado pelos problemas de dualidade nas questões que afetem o governo e a sociedade simultaneamente.

Para Scoca (1968), citado por CARNEIRO sobre o Estado de Direito e a promoção da defesa judicial, são necessários três pontos: criação de um órgão público para exercer a defesa, advogados capacitados e competentes abaixo da mesma e uma carreira que seja do Estado para dar aporte ao sistema de defesa.

A solução foi a criação, em 16 de janeiro de 1876, pelo Decreto número 2914, da criação da Advocacia do Erário (Avvocatura Erariale), do latim “*ærarium*” representando o “bronze”, ou seja, “reserva de moedas”. É um termo que indica genericamente as finanças do Estado e

de esferas sub-estatais (governos sub-nacionais e municípios). Esta reserva de moedas é diretamente ligada ao recolhimento de tributos.

Portanto, a Advocacia Erarial, assim chamada, era um órgão dependente do Ministério das Finanças e tratava dos interesses patrimoniais do Estado, bem como a consultoria e patrocínio da Administração. A estrutura já era chefiada por um Advogado-Geral (Avvocato Generale). Segundo Menestrina, citado em CARNEIRO:

A criação da Avvocatura Erariale apresentou uma inegável vantagem, na medida em que viabilizou a condução uniforme das causas de interesse do Estado. Isto proporcionou o desenvolvimento de um complexo de princípios e práticas favoráveis ao Estado, evitando que os ramos da Administração agissem uns contra os outros (CARNEIRO, 2008, p.65)

Com o passar dos anos, a Advocacia do Estado italiano foi amadurecendo para se estabelecer com autonomia, independência e com a representatividade de interesses do Estado. E, mesmo fora, externamente aos Ministérios considerados individualmente, o grande passo da Advocacia italiana veio pós-guerra.

A Advocacia do Erário foi extinta pelo Régio Decreto (RD) de 20 de novembro de 1930, no. 1483, que modificou a denominação Advocacia do Erário (Avvocatura Erariale) para Advocacia do Estado (Avvocatura dello Stato), cabendo a mesma defender interesses do Estado e não somente de natureza fiscal. (Macedo, 2008)

Um ano após, o RD no. 2, de 3 de janeiro de 1931, subordina a Advocacia do Estado ao Presidente do Conselho dos Ministros, e em 30 de outubro de 1933, com o RD no. 1611 e em 3 de abril de 1979, a Constituição italiana em vigor. Conforme Ruffia, citado por CARNEIRO (2008), previa a existência de três Poderes, sendo eles:

- a) Legislativo, composto pela Câmara e pelo Senado;
- b) Executivo, formado pelo Governo como Conselho dos Ministros e chefiado pelo Presidente deste Conselho, com a competência de orientação política geral, devendo manter a permanente confiança do Parlamento e pelos órgãos auxiliares e dependentes;
- c) Judiciário, composto pela Magistratura – a qual é formada pelo Conselho Superior da Magistratura.



Fora desta estrutura, encontram-se o Presidente da República e o Tribunal Constitucional (Ruffia, citado em CARNEIRO, 2008). Mas previsto dentro da Constituição, conforme segue:

- a) Presidente da República, considerado do Estado em sua unidade, é tratado no título II da parte II da Constituição, enquanto o Governo da República é contemplado no título III da referida parte;
- b) Tribunal Constitucional, ao qual compete uma função de natureza político-jurídica, está previsto no título VI da Parte II, concernente às garantias constitucionais, em posição diferenciada da Magistratura, que vem tratada no título IV da mencionada parte.

#### **4.4. Atuação Contenciosa e Consultiva**

A Advocacia do Estado possui duas atuações, a contenciosa e a consultiva. A contenciosa representa e defende os interesses patrimoniais e não patrimoniais do Estado, a consultiva desempenha a consultoria legal da Administração.

A influência na AGU foi a apresentação de atribuições que, em regra, só poderão ser exercidas pela Advocacia do Estado, representação e defesa em juízo da Administração. Partindo de uma concepção única de Estado, onde os Advogados e Procuradores atuam nos interesses estratégicos da Administração, mas com a função essencial a justiça, considerando sua unidade, dentro da concepção de Estado de Direito, cabe ressaltar que a Advocacia do Estado deve prevenir e solucionar litígios que envolvam interesses estatais. (Macedo, 2008)

O modelo adotado pelo Estado italiano deu-se a partir da concepção do governo como uma única unidade, de modo a caber a um único órgão representar o Estado em juízo e atividades de consultoria. Este modelo foi adotado no Brasil além da vantagem centralizadora. Pode-se obter uma visão global das questões administrativas, uma integração entre as atividades de natureza consultiva e contenciosa. Por fim, esta opção reduz os custos de assistência local.

“Mostra-se salutar conferir a representação do Estado a uma única instituição, que congregue todos os advogados do Estado em uma estrutura autônoma em relação aos diversos órgãos estatais. Segundo o mencionado autor, este sistema de defesa do Estado permite que os advogados, prestando serviços para uma única instituição, compartilhem suas vivências e discutam diariamente as causas de interesse do Estado; possibilita, enfim, que contem uma adequada estrutura de apoio, voltada ao exercício de seus misteres (Menestrina, citado por CARNEIRO, 2008, p.71).

#### **4.5. Atuação Contenciosa**

Conforme Macedo, na questão contenciosa, a Advocacia de Estado defende órgãos constitucionais como Presidência da República, Câmara, Senado, órgãos judiciários como Corte de Cassação, Corte de Apelo, Administrações do Estado e Administrações Públicas não estatais ou autarquias. Também podem ser representados organismos internacionais e Administrações estrangeiras, e a representação e a defesa dos agentes públicos em processos civis ou penais.

Conforme a RD nº 1.611/1933, os Advogados do Estado exercem suas funções para qualquer sede sem a necessidade de mandato, estando previsto no diploma normativo, onde possíveis exceções somente em casos como representação direta em juízo por parte dos funcionários da Administração. Segundo isso, nenhuma Administração do Estado pode requerer assistência de advogados privados, salvo situações excepcionais previstas em normas ou com pareceres do Conselho ou da Advocacia.

A Advocacia do Estado exerce suas atividades contenciosas nos seguintes órgãos jurídicos:

- a) Cortes Internacionais - Lei de 3 de abril de 1979, nº 103 - a Advocacia do Estado representa o Estado italiano nos procedimentos perante os colégios internacionais ou comunitários;
- b) Corte Constitucional – causa referente à constitucionalidade de leis ou atos normativos com força de lei, bem como nos casos em que exista conflito de competência entre Poderes do Estado ou entre Estado e as regiões italianas. Em tópico que compara os Direitos será visto o Direito Comunitário, que verifica diretamente os problemas levados a Corte Constitucional;
- c) Corte de Contas – tanto a Advocacia do Estado como funcionários próprios pode representar a Administração estatal ou os entes públicos perante as Seções Jurisdicionais Regionais da Corte de Contas;
- d) Juízos Penais – a Advocacia do Estado defende no procedimento penal, a Administração;
- e) Juízos Cíveis – representação do Estado como um todo;
- f) Juízos Administrativos – representação obrigatória;
- g) Comissões de Tributação – representação opcional.

#### **4.6. Atuação Consultiva**

Conforme o RD nº 1.611/1933, a natureza consultiva envolve a análise de projetos de lei, normas e regulamentos, bem como consultas com respostas e atendimento as demandas judiciais. Esta atividade envolve diretamente órgãos como Ministérios, como cita Barile e Alessi em CARNEIRO (2008).

Apesar de não ser obrigatória, a atividade consultiva deve ser considerada como defesa das questões extrajudiciais e de interesse público, tanto de natureza patrimonial, como não patrimonial.

#### **4.7. Aspectos Estruturais**

Apesar da Advocacia do Estado italiano estar subordinada à Presidência do Conselho de Ministros, não é um órgão que esteja representando um dos poderes, porque o Estado é considerado único, cabendo a um órgão representar o Estado nas questões jurídicas ou de interesse do Estado. (Macedo, 2008)

A Advocacia do Estado é constituída conforme segue:

- a) Advocacia-Geral – Avvocatura Generale - Roma;
- b) Advocacia Distritais – Avvocatura Distrettuali - capitais das regiões italianas, bem como nas cidades onde estejam instituídas sedes de Cortes de Apelação.

O organograma é constituído conforme segue:

- a) Advogado-Geral do Estado – Avvocato Generale dello Stato – nomeado por decreto do Presidente da República, com ciência do Presidente do Conselho dos Ministros, após deliberação deste Conselho;
- b) Vice-Advogado-Geral – Vice Avvocato Generale dello Stato - nove Advogados do Estado de última classe para ajudar o Advogado-Geral;
- c) Advogados e Procuradores Distritais – representação Administrativa;
- d) Advogados e Procuradores Estatais – representação nas circunscrições.

Outros cargos administrativos:

- a) Secretário-Geral (Segretario Generale);
- b) Conselho dos Advogados e Procuradores do Estado (Consiglio degli Avvocati e Procuratori dello Stato);

c) Conselho de Administração (Consiglio d'Amministrazione).

#### **4.8. Influência do Estado italiano na criação da AGU**

Segundo Sesta, citado por CARNEIRO (2008), a influência do Estado italiano desde a nomenclatura “Advocacia-Geral da União” ressaltando que por mais adiantado que o modelo italiano seja – o modelo brasileiro na CF de 1988 destinou um capítulo completo para um poder diferenciado da concepção clássica dos três poderes.

Como é objeto deste trabalho comparar outros ordenamentos jurídicos com a responsabilidade de representação e defesa do Estado, para uma análise da representação internacional, pode-se observar uma nítida influência na concepção da AGU por parte do modelo italiano. Começando pela natureza estrutural, onde os modelos brasileiros mantêm a mesma concepção salvaguardada que o modelo político brasileiro é federativo e o modelo político italiano é único.

Além dos aspectos apresentados, o modelo da Advocacia do Estado inspirou o conceito da representação judicial do Estado por um órgão próprio não pelo Ministério Público, como vinha acontecendo.

Para Sesta, citado por CARNEIRO (2008), “o influxo italiano foi, neste aspecto, mais marcante que a experiência adotada em algumas unidades da federação brasileira, que já haviam subtraído do Ministério Público a representação do Estado.”

Com a mudança da Advocacia do Erário (Finanças) para Advocacia do Estado, o modelo brasileiro também seguiu o preceito de defesa de interesses não somente patrimoniais, como também os não-patrimoniais. Ressalva-se o § 3º do art.131 da CF/88, que dispõe que a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional deve observar as atividades de execução da dívida ativa de natureza tributária (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009). Este órgão integra a AGU atualmente, conforme art. 2º, inciso I, alínea b, da Lei Complementar n. 73, de 10 de fevereiro de 1993 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009).

Enfim, o modelo do Estado italiano influenciou o modelo brasileiro, no desempenho das funções por um único órgão de defesa, com representação judicial e extrajudicial da União, bem como a consultoria e assessoramento a órgãos da Administração Pública.

#### **4.9. Consolidação da AGU – Lei Complementar nº. 73/93**

A concepção da AGU nasce na CF/88 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009), mas só se concretiza em 1993 com a Lei Complementar nº. 73, que vem a consolidar o que a instituição deveria nortear e como se organizaria (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009).

Criada pelo art. 131 da Constituição de 1988, a AGU só foi organizada em 1993, pela Lei Complementar nº. 73, em 10/02/1993. Com seus 16 anos, a Advocacia-Geral da União atua como advocacia pública e órgão garantidor do Estado de Direito.

Sua criação veio da necessidade de atender a uma acumulação de funções que o Ministério Público detinha, onde, por vezes, a missão de tradicional de defender a sociedade conflitava com os interesses a serem defendidos da União. Na decisão do constituinte, a separação dos três poderes foi feita para tratar distintamente as funções essenciais da Justiça, que não está subordinada aos outros três.

Das funções essenciais da Justiça entende-se:

“(...) funções essenciais à justiça se constituem num conjunto de atividades políticas preventivas e postulatórias através das quais interesses juridicamente protegidos são identificados, acautelados, promovidos e defendidos por órgãos tecnicamente habilitados, sob garantias constitucionais.” (Moreira Neto, 1991, p.20)

O termo essencial tem o significado que não pode deixar de existir. Caso aconteça, a base do Estado Democrático de Direito deixa de existir também. Essencialidade também não aceita subordinação às outras funções de Estado. Já o termo Justiça é tratado por Bobbio (1992) como “(...) um fim social, da mesma forma que a igualdade ou a liberdade ou a democracia ou o bem-estar”.

Neto (1991) trata a Justiça como um conjunto de bem à sociedade, um Estado de Justiça e igualdade.

Não haja dúvida de que, ao recolher, na evolução teórica e prática do constitucionalismo dos povos cultos, novíssimas expressões institucionais, como o são a participação política e as funções essenciais à justiça, o Constituinte de 1988 de um passo definitivo e, oxalá, irreversível, para a preparação do Estado brasileiro do segundo milênio como um Estado de Justiça, aspiração, como se expôs, mais ambiciosa do que a realização de um Estado Democrático de Direito, que naquela se contém e com ela se supera (Moreira Neto, 1991).

A AGU foi posta com o compromisso de manter este Estado de Direito, defendendo as liberdades individuais e com o dever de assegurar a justiça e a constituição.

A LC nº 73 determinava a organização da AGU da seguinte forma:

- Órgãos de direção superior: Advogado-Geral da União, Procuradoria-Geral da União, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Consultoria-Geral da União, Conselho Superior da Advocacia-Geral da União e Corregedoria-Geral da Advocacia da União;
- Órgãos de execução: Procuradorias Regionais da União, Procuradorias Regionais da Fazenda Nacional, Procuradorias da União nos Estados e no Distrito Federal, Procuradorias da Fazenda Nacional nos Estados e no Distrito Federal, Procuradorias Seccionais da União, Procuradorias Seccionais da Fazenda Nacional, Consultoria da União e Consultorias Jurídicas nos Ministérios;
- Órgãos vinculados: Procuradorias e Departamentos jurídicos de autarquias e fundações públicas federais. Além dos órgãos que dizem respeito às atividades finalísticas da AGU, a sua Lei Orgânica previu ainda os seguintes órgãos de administração: Gabinete do Advogado-Geral da União, Diretoria-Geral de Administração, Centro de Estudos e Secretaria de Controle Interno.

Essa estrutura funcionou bem até 2000. Após isso, foram alteradas estruturas e consolidadas outras, como o caso da unificação das procuradorias, criação de comitês e especialização de setores para melhor atender ao executivo e a sociedade.

#### **4.10. A Estrutura atual da AGU**

A Advocacia-Geral da União possui dois ramos principais na sua estrutura, o de consultoria e o de contencioso judicial. A Consultoria-Geral da União (CGU) e seus órgãos subordinados fazem a consultoria jurídica para o governo e a Procuradoria-Geral da União (PGU) e seus órgãos subordinados fazem o contencioso. (Souto, 2006)

Diante do Supremo Tribunal Federal é permitido que a instituição tenha voz desde seja feito diretamente pelo Advogado-Geral da União. Antigamente, isso não era permitido.

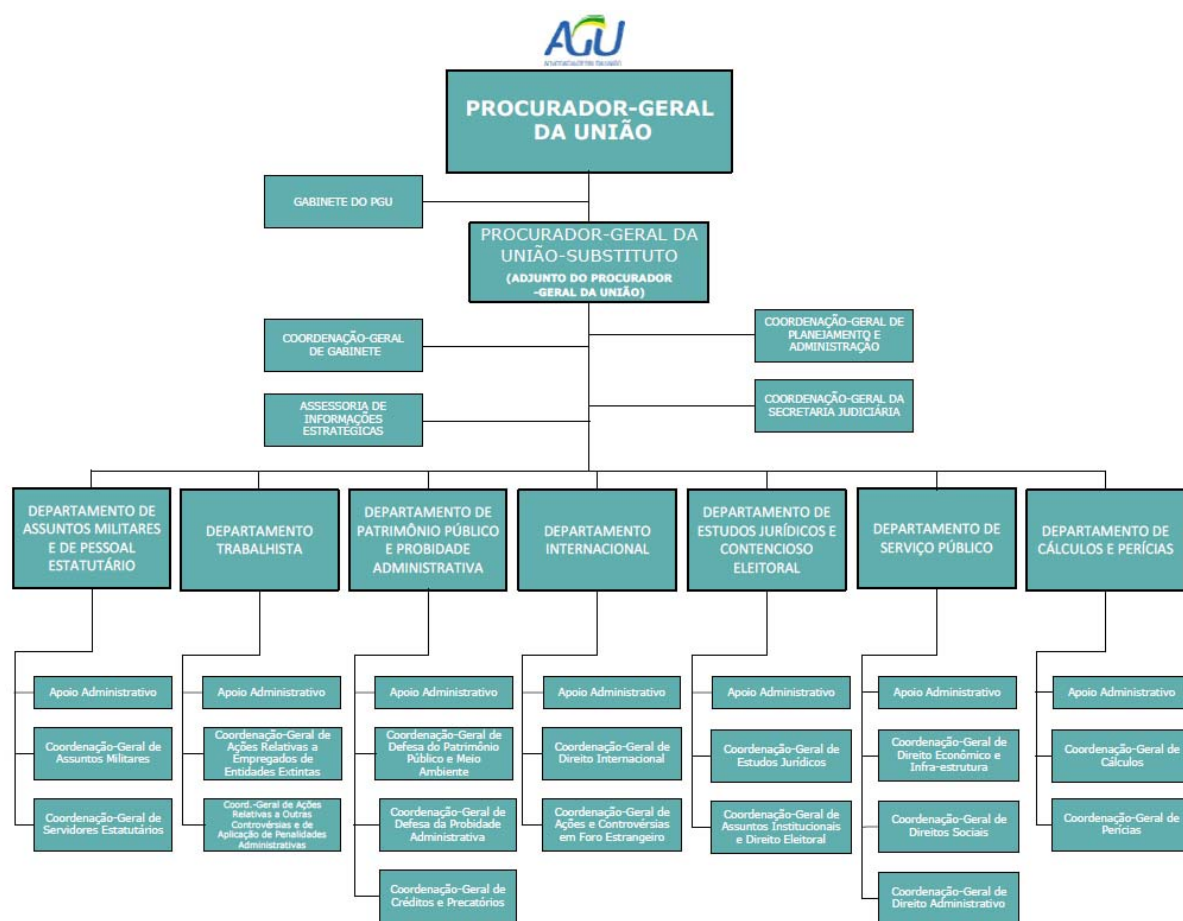
A CGU atua em todos os ministérios com escritórios locais para consultoria jurídica, a PGU age diretamente nos tribunais superiores. Contando com Procuradorias-Gerais nas principais capitais junto aos Tribunais Regionais Federais, em Brasília, Rio de Janeiro, São

Paulo, Porto Alegre e Recife. Para atingir as outras capitais e municípios, a PGU conta com as Procuradorias da União e Seccionais da União.

No entanto, a AGU se especializou e ampliou seu raio de ação, como a Procuradoria-Geral Federal (PGF) que representa entidades da administração indireta da União, isto é, autarquias e fundações públicas, e se ramifica em procuradorias especializadas que integram estas entidades, que atuam tanto na área consultiva como na contenciosa. A maior procuradoria especializada da PGF é a do INSS, que conta com centenas de procuradores por postos da autarquia por todo o país. Outra extensão é a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), vinculada ao Ministério da Fazenda, responsável basicamente pela defesa da União em questões fiscais.

Cabe o destaque a órgãos que desempenham atividades-meio, como o caso da Escola da Advocacia-Geral da União, que visa capacitar e promover o conhecimento para os servidores e a Corregedoria-Geral da Advocacia da União, com a finalidade de fiscalizar a atuação de seus membros do ponto de vista disciplinar.

Abaixo está o organograma atualizado da AGU com seus departamentos e áreas centrais.



#### **4.11. Departamento Internacional**

Conforme a estruturação da AGU (vide organograma) foi criado um departamento para cuidar das questões envolvendo a área internacional. Este departamento é denominado Departamento Internacional e se divide em:

- a) Apoio Administrativo;
- b) Coordenação-Geral de Direito Internacional.
- c) Coordenação-Geral de Ações e Controvérsias em Foro Estrangeiro.

Este departamento vem sofrendo mudanças para aparelhar-se melhor, mas o objetivo não é substituir as ações do Itamaraty. Serão tratadas as possíveis ações da AGU para colaborar neste processo mais adiante.

A Procuradoria Internacional propõe-se dentro da perspectiva de consultoria e assessoria jurídica ao Itamaraty, onde também, no contencioso, a AGU é a mais indicada para representar o Brasil.

A AGU, conforme entrevista concedida pelo Ministro Toffoli à mídia, precisa se aparelhar, gradualmente, inclusive para as matérias internacionais sempre que no comando esteja o órgão executivo responsável, o Itamaraty. ([http://s.conjur.com.br/2007-ago-04/agu\\_barrar\\_contratacao\\_escritorios\\_advocacia](http://s.conjur.com.br/2007-ago-04/agu_barrar_contratacao_escritorios_advocacia))

Com relação à representação da União em Cortes, a Procuradoria Internacional que já acompanha os casos em que a União é ré no Tribunal Interamericano de Direitos Humanos, acontecendo à contratação de advogados no exterior. Nos próximos tópicos, serão abordados os pontos de atuação que a AGU poderá atuar e já atua.

### **5. ANÁLISE COMPARATIVA DOS DIREITOS – PERSPECTIVAS DE ADVOCACIA DE ESTADO**

Para uma análise comparada dos Direitos na perspectiva das Advocacias de Estado e modelos vigentes no mundo, será usado o painel sete, “A AGU e a representação jurídica internacional de Estado: o modelo da Itália”, do Seminário Brasileiro sobre a Advocacia Pública Federal, ocorrido em Brasília/2007. No evento foram discutidas as percepções de



Sistemas de Direito, influencias futuristas no modelo brasileiro e uma discussão do modelo de representação internacional.

O Seminário contou com a presença do então Presidente da República, Sr. Luiz Inácio Lula da Silva, Ministro da Advocacia Geral da União, José Antonio Dias Toffoli, Procuradores e Advogados da União de todos os estados federativos, bem como, para o painel sete, o Advogado do Estado da Itália (Avvocato dello Stato), Dr. Oscar Fiumara, que trouxe ao plenário os aspectos que inerentes a este ponto de comparação. (Seminário Brasileiro, 2007)

Cabe ressaltar que a AGU reestruturou grande parte de sua atuação em 2000 graças a visitas na Itália e sua proximidade com o modelo de inspiração, tornando mais fácil o entendimento dos desafios e oportunidades que o modelo brasileiro deve aproveitar ou vencer.

### **5.1. Sistemas de Direito Mundial**

Apesar de o modelo brasileiro ser inspirado no modelo italiano, cabe ressaltar que os modelos políticos se diferem, enquanto o Estado italiano é único e parlamentarista, o Estado brasileiro é federativo e presidencialista. Esta mudança influencia diretamente nos moldes de distribuição dos advogados dentro do sistema.

Conforme cita o Advogado do Estado italiano Oscar Fiumara, durante a comemoração dos 100 anos do sistema de Advocacia do Estado, em 1976, foi feito um Seminário Internacional com o convite a 70 países. Na época, o Brasil não estava constituído para fazer parte. Neste Seminário, foram tratadas questões dos sistemas de direito e Advocacia do Estado. Representantes da África, Ásia, Austrália, Europa, América, dentre outros, apresentaram suas experiências diante de especialistas e convidados acadêmicos. Por meio do levantamento, foi possível dividir o mundo em três sistemas de Advocacia do Estado, sendo eles: (Seminário Brasileiro, 2007)

- a) Escritórios de Representação – localizados em cada órgão, onde cada instituição tem seu corpo jurídico e competente de acordo com o ramo. Este sistema predomina em países pouco evoluídos quanto ao processo democrático como Ásia e Países do Oriente Médio.
- b) Representação do Ministério Público – nos países latinos, a chamada de Procuradoria-Geral tem no magistrado (juiz) a atuação com funções penais e representação do

Estado (poderes políticos do Estado), bem com quando necessário a defesa dos interesses patrimoniais do mesmo. Predominante no EUA e países Latinos.

- c) Advocacia do Estado Público - composta por um grupo de advogados que tem como tarefa advogar e defender os interesses do Estado, independente do processo penal. Está implantada na Albânia (em andamento), Chipre, Áustria, Grécia, Brasil, Marrocos, Egito, Espanha, entre outros, e, claro, na Itália.

Ainda segundo o Advogado do Estado italiano Oscar Fiumara não há como afirmar qual dos modelos é o melhor, mas sim qual é o mais adequado. Cada país, tendo o seu regime político e características próprias escolhe o que mais for aderente para a realidade atual.

O que pode ser comum a todos os modelos é o princípio da democracia, um Estado não democrático, absoluto ou soberano, não tem a necessidade de advogado para a defesa de seus interesses, ele impõe suas decisões, com poder e supremacia, não se leva em consideração o direito do cidadão, portanto se o país for democrático irá optar por um modelo de defesa do órgão ou da máquina governamental de forma a respeitar os direitos e fazer justiça.

Cabe ressaltar que o movimento cultural do Iluminismo influenciou que o Estado permitisse a liberdade política, como cita Milton Filho (1993):

Chamamos de Iluminismo o movimento cultural que se desenvolveu na Inglaterra, Holanda e França, nos séculos XVII e XVIII. Nessa época, o desenvolvimento intelectual, que vinha ocorrendo desde o Renascimento, deu origem a idéias de liberdade política e econômica, defendidas pela burguesia. Os filósofos e economistas que difundiam essas idéias julgavam-se propagadores da luz e do conhecimento, sendo, por isso, chamados de iluministas (FILHO, 1993, p.156)

Portanto, o Estado passou a ser submetido a um julgamento, por um juiz imparcial e levando em consideração o interesse da sociedade tutelado pelo próprio Estado. O processo não ocorreu de forma imediata. Inicialmente, os soberanos e a monarquia submeteram seus interesses patrimoniais ao julgamento do Estado, depois a supremacia ao controle de um juiz. A partir do momento em que o Estado estava de igual para igual com um cidadão em relação aos direitos, o Estado precisou de defensores próprios para sua defesa, portanto, o nascimento da Advocacia do Estado representa o reconhecimento por parte do Estado, da defesa dos seus interesses e a legitimidade do julgamento.

## **5.2. Direito Comunitário**

O Advogado do Estado italiano ainda reforçou que, com o advento da Constituição republicana e o fortalecimento dos direitos do cidadão, o Estado italiano passou a ser reconhecido internacionalmente, propiciando a concepção da Comunidade Européia, que é constituída a princípio por seis países: Itália, Alemanha, França, Bélgica, Holanda e Luxemburgo, até a configuração atual de 27 Estados europeus.

O fato de a Itália ser um Estado fundador e possuir o molde de Advocacia do Estado influenciou as relações nos âmbitos políticos, econômicos e jurídicos da comunidade. Este processo é nítido quando nos referenciamos ao Direito Comunitário. Este tipo de Direito é consequência da formação inicial e o desenvolvimento internacional na Europa.

O Direito Comunitário, segundo Oscar Fiumara, é seguido por um terço da Europa e está em processo de ascensão, onde o mesmo é um direito diretamente aplicável a cada Estado. Esta modalidade de Direito acaba prevalecendo sobre o direito nacional e os juízes nacionais. Quando uma lei nacional não é compatível com a lei comunitária, deve ser aplicada a comunitária. Logicamente, as leis possuem interpretações diversas. (Seminário Brasileiro, 2007)

Para tanto, foi criada a Corte de Justiça em Luxemburgo para tratar as causas das leis e normas comunitárias. Todos os 27 Estados que formam a Comunidade Européia possuem um representante, onde se reúnem em sessões plenárias ou parciais para resolver os problemas que afetam um ou mais Estados. Mesmo que a causa seja somente de um Estado específico, todos os Estados membros que tiverem interesse ou quando considerarem que a questão submetida àquela Corte possa ter reflexos sobre interesses nacionais ou em situações semelhantes em outros Estados, poderão participar livremente, e intervir representando opinião própria ou em defesa de seus interesses, mesmo que se refira a outro Estado.

## **5.3. Advocacia do Estado no Direito Comunitário**

Para o contexto de Direito Comunitário, a Advocacia do Estado italiano representa frente à Corte de Justiça das Comunidades européias os interesses que podem impactar o Estado e influenciar nos seus ambientes políticos e sociais. Cabe ressaltar, conforme Oscar Fiumara, que o Direito Comunitário, além de incentivar questões de interesses comuns, tem preponderância sobre os direitos nacionais. As causas atualmente são de todos os ramos – inicialmente eram baseadas em questões tipicamente econômicas, tanto que a Comunidade européia era denominada de Mercado Comum. (Seminário Brasileiro, 2007)

A convergência de legislações não foi simples. Demandou tempo e, principalmente, os Estado tiveram que ceder parte de sua soberania para um bem comum. As causas são parte do processo de litígio. Outro ponto são os conflitos internos e acusações que os Estados precisam tratar na Corte e não estão previstas na lei comunitária.

Um exemplo de atuação foi citado pelo Advogado Oscar Fiumara. A Comunidade européia dizia que um imposto regional italiano era incompatível com as leis comunitárias. Este imposto não só movimentava uma soma de 30 bilhões de euros por ano, como também se falava de ressarcimento na ordem de 150 bilhões de euros do Estado e tesouro. Esta causa foi defendida imediatamente pela Advocacia do Estado, e, por mais que a sociedade aprovasse a causa pela Comunidade, a Advocacia defendeu e ganhou a causa não suprimindo o referido imposto, mas, com certeza, o prejuízo seria maior a sociedade, pela crise financeira que a Itália poderia passar. (Seminário Brasileiro, 2007)

#### **5.4. Estrutura analítica italiana e brasileira**

A estrutura italiana, apesar de estar dividida em regiões, é considerada apenas um Estado, portanto não existem juízes estaduais, somente federais. A justiça é uma prerrogativa do Estado. Por isso, a Advocacia do Estado defende os interesses do Estado, frente aos juízes de Estado, seja qual ramo for.

É importante, segundo Dr. Oscar Fiumara, deixar claro que, mesmo que o Advogado de Estado defenda os interesses do Estado, ele sempre visa o interesse da coletividade, onde são sugeridos ao Executivo os comportamentos adequados juridicamente. A decisão final sempre cabe à Administração, mas sempre a Advocacia do Estado é ouvida, já que ela toma decisões nunca subjugadas por interesses. (Seminário Brasileiro, 2007)

Conforme cita Dr. Oscar Fiumara sobre o assunto, “Representamos o Estado no modo completo como um sentido amplo, os Governos passam e o Estado permanece”. (Seminário Brasileiro, 2007)

A estrutura física é comportada por 370 (Roma) advogados no modelo italiano, com 1.000 mil funcionários administrativos, contendo 25 sedes distritais. São tratadas por ano 200 mil novas causas, com percentual médio de vitória entre 65 e 70%. No Brasil, com o dobro de habitantes, e com uma estrutura federativa, temos Advogados Federais, Estaduais, Municipais, contando com aproximadamente 10 mil. Essa diferença reflete na quantidade de casos cadastrados e ativos (aproximadamente 8 milhões de processos), bem como o trabalho da AGU na busca de recuperação ao Estado do dinheiro desviado por lavagem e corrupção.

Um caso pode ser ilustrado no ano 2007, com recuperação de mais de R\$ 200 milhões graças a mais de 400 ações, em operações como a denominada Sanguessuga, com envolvimento de deputados, governadores, prefeitos, servidores públicos e empresários.

### **5.5. Modelos que influenciaram a escolha brasileira**

A doutrina anglo-saxão, segundo o professor de Harvard, Dr. Alan Dershowitz, no caso americano, tem demonstrado um equívoco em concentrar em um único órgão da Advocacia da União o exercício de defesa do Estado (regime democrático) e do interesses sociais e individuais, como o caso do Ministério Público. (Souto, 2006)

O direito norte-americano tem procurado ter papel relevante para a sociedade, não nos interesses imediatos, mas sim na ação pública geralmente impetrada pelo Ministério Público. O caso da AGU é defender o interesse do cidadão, mas de uma forma por vezes indireta, quando um caso de corrupção é ganho ou quando órgãos como o IBAMA possuem uma dívida de multas ao governo, quem se beneficia diretamente é a sociedade.

Em relação aos Estados Unidos, o Brasil conseguiu vencer esse processo dicotômico onde uma única instituição faz o papel de defesa da sociedade e do governo. No Brasil, a AGU faz parte da estrutura da Presidência da República e tem como objetivo o assessoramento jurídico ao Poder Executivo e exerce a representação judicial da União perante os tribunais superiores. A AGU foi instituída pela Constituição Federal de 1988 para tornar o Ministério Público efetivamente imparcial. Por outro lado, a PGR faz parte do Ministério Público da União e realiza o trabalho imparcial de defesa dos interesses difusos da sociedade e fiscalização do cumprimento das leis. (Souto, 2006)

Outro Estado que influenciou, conforme cita Kirsch (2004) em CARNEIRO é a Venezuela, com a Constituição de 1961, que teria inspirado a criação da AGU. A Constituição venezuelana previa atividades de representação judicial e extrajudicial do Estado, bem como assessoramento jurídico da Administração Pública. Competia à Procuradoria-Geral da República (Procuraduría General de la República) e não ao Ministério Público (Ministerio Público) a defesa do Estado.

“A Procuradoria Geral da República vinha tratada no Título VI da referida Constituição venezuelana, destinada ao Poder Executivo, embora em capítulo próprio (de número IV).

A vigente Constituição venezuelana, de 1999 (cuja edição corrigida e ampliada foi publicada no Diário Oficial n. 5.453, de 24 de março de 2000), manteve a Procuradoria Geral da República, tratando-a na Seção Quinta do Capítulo II (Do Poder Executivo Nacional) do Título V (Da Organização do

Poder Público Nacional), com atribuições diversas daquelas conferidas ao Ministério Público”. Kirsch (2004).

## **6. Direito Internacional e Tratados Internacionais**

O Direito Internacional é o processo de soberania nacional interferem diretamente no contexto da Advocacia de Estado, somente se entendem as profundas transformações que o mundo vem sofrendo tanto na estrutura estatal como na visão de blocos econômicos, a soberania não mais um elemento do Estado, mas condição de relações internacionais, afetando o que se entendia por soberania (BOBBIO, 1992).

O Estado ainda é centro dos estudos do Direito Internacional, mas o conceito utilizado por Aristóteles, autarquia, ou dos gregos, onde o Estado formava uma comunidade perfeita capaz de suprir as necessidades de seus cidadãos, caiu por terra, com o aparecimento do Estado Moderno.

As Teorias que vigoravam eram a da Teoria da Investidura Divina, na qual os governantes eram escolhidos por Deus (igreja). A segunda, Teoria da Investidura Providencial, admitia que o poder tivesse origem divina. Com o passar do tempo e com as revoluções burguesas, surgem às teorias democráticas e as expressões populares, onde o próprio povo é o titular da soberania e exerce pelos seus direitos políticos.

O modelo de soberania que predomina atualmente foi adotado após a Revolução Francesa, onde se baseia em:

- 1- Uma – não pode haver dois poderes soberanos;
- 2- Indivisível – não pode ser dividida por ser una;
- 3- Imprescritível e inalienável porque encarna o poder supremo, insuscetível de lesão e indisponível.

O Estado Moderno tem a principal característica de ser Constituinte, esta é a grande formadora dos princípios da unidade política e como o Estado manter a ordem jurídica. A Constituição é o maior símbolo de o Estado ser soberano. Porém, a Teoria Geral do Estado também identifica que a soberania pode ser interna e externa, significando que, além de interferir e regular os indivíduos internos de uma nação, pode representar internacionalmente em outras nações sem sujeitar outros Estados, relações e ações que se externalizam,

influenciando o conceito de soberania para Estados iguais. Neste contexto, o Tratado de Paz de Westfália é firmado, onde os governos eram soberanos e igualitários. (Ariosi, 2000)

O Tratado de Westfália não conseguiu manter por muito tempo a paz, o crescimento e expansão do comércio internacional. As guerras mundiais deram origem à proliferação de organizações internacionais.

O Estado soberano não deixa de existir, mas passa a coexistir com autoridades estrangeiras, que surgem às bases do Direito Internacional, e cresce a idéia dos Estados criarem gerarem obrigações entre si, por meio de acordos e compromissos, tudo sendo concretizado pelos tratados.

### **6.1. Direito Internacional**

Segundo Ariosi (2000), o Direito Internacional (DI) é o conjunto de normas que regulam a relação entre os países. São normas jurídicas criadas pelos processos de produção jurídicos próprios da comunidade internacional, e que transcendem o âmbito estatal (direito Interno).

Estes podem ser atores que compõem a sociedade internacional, formada principalmente de Estados nacionais, mas reconhecidos outros atores, como as organizações internacionais.

O Direito Internacional possui 4 fontes de Direito, sendo elas:

- i. Convenções Internacionais – conhecidos de Tratados Internacionais, onde os Estados envolvidos estão explicitamente discriminados;
- ii. Costumes Internacionais - prática que é repetida e considerada como aceita na (s) sociedade (s) que a pratica;
- iii. Princípios Gerais de Direito – reconhecidos pelos Estados soberanos; e
- iv. Jurisprudência e Doutrina – como forma de balizamento.

As principais fontes são os Tratados, que são, segundo Rezek:

“(...) a manifestação expressa e escrita do acordo de vontades entre dois ou mais Estados soberanos. Consistem, portanto, no ato jurídico praticado por duas ou mais pessoas internacionais, por meio do qual manifestam sua vontade sobre determinada matéria. Embora os dois vocábulos sejam indistintamente utilizados, é preciso assinalar que, a rigor, matéria política somente pode ser objeto de tratado, enquanto matéria de natureza técnica é, em geral, objeto de convenção” (REZEK, 2007, p.53 ).

Conforme cita Paul Reuter, em Ariosi (2000), “uma manifestação de vontades concordantes imputável a dois ou mais sujeitos de direito internacional e destinada a produzir efeitos jurídicos, segundo as regras de Direito Internacional.”

Os tratados têm regulamentação nas Américas pela Convenção de Havana (1928), em âmbito mundial pela Convenção de Viena (1969).

## **6.2. Norma Internacional – teorias monista e dualista**

Com a expansão do Direito Internacional também se estabelecem teorias que irão nortear o entendimento de como questões internacionais serão tratadas no Direito Interno do Estado. Duas teorias importantes, a monista e a dualista, irão estabelecer neste trabalho o conceito de Direito Comunitário que foi abordado pelo Dr. Oscar Fiumara e que vai embasar o conceito para o Mercosul tratado mais adiante. (Seminário Brasileiro, 2007)

A teoria dualista desenvolvida por Triepel e Anziolotti argumenta que os objetivos do direito internacional e do direito interno são diferentes, portanto estes sistemas não devem entrar em conflito. A solução para que o tratado internacional tenha efetividade dentro do Estado, é a adoção de uma lei interna com a finalidade específica deste acordo. (Ariosi, 2000)

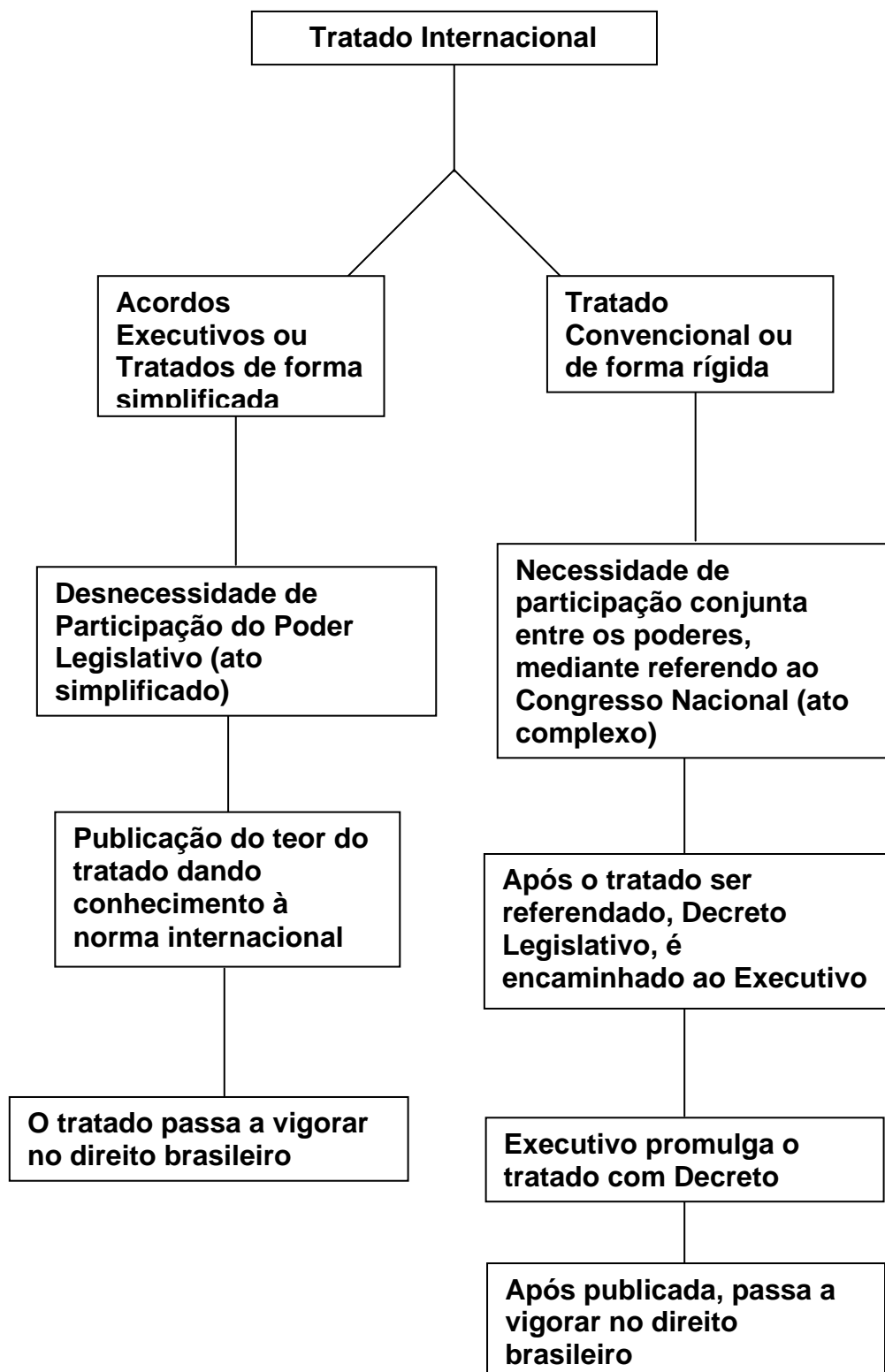
Sendo assim, na teoria dualista, a ordem jurídica internacional não interfere no país, e após sua aprovação na lei nacional, portanto, qualquer conflito será aprovado internamente no país.

A teoria monista, defendida por Kelsen, sustenta que existe uma só ordem jurídica, composta de Direito interno e internacional para cada Estado. Divide-se em duas correntes, a que defende que o direito internacional tem supremacia sobre o direito nacional, conhecido como monismo radical, e outra corrente que os iguala, dependendo da ordem cronológica que foram criadas, conhecido como monismo moderado.

No Brasil, o processo é dualista e segue pelo caminho da aprovação simplificada, sem necessidade de aprovação do Legislativo, e da forma convencional, com a aprovação do mesmo. Vale frisar que o processo simplificado só pode ser conferido a Tratados que não causem ônus ao Estado.

Abaixo, segue o processo brasileiro segundo Souto (2006).





### 6.3. Direito Compartilhado e Supranacionalidade – Comunidade Européia

O processo de globalização gerou uma maior cooperação intergovernamental, e, por muitas vezes, essa cooperação que começou no âmbito comercial, perpassa os conceitos de

soberania, necessitando de uma reformulação do conceito de soberano. Entendendo-se que o Estado não é auto-suficiente, mas sim interdependente, a comunidade mundial vem passando pelo processo de busca de soluções que equilibrem essas novas necessidades de cooperação e integração entre os Estados Modernos.

Um exemplo deste processo é a União Européia, que, com o conceito de supranacionalidade, cria um novo conceito do direito internacional. Kelsen já havia pensado nesse aspecto, criando um novo ramo, o direito comunitário. (Ariosi, 2000)

O direito comunitário vem em conjunto com o conceito de supranacionalidade, ao qual expressa um poder que está com os Estados-membros, resultando na transferência de fatias da soberania para o bem-comum da organização comunitária.

Este poder vem dos interesses da comunidade, e a delegação de poderes garante que todos têm direitos iguais e usufruem da mesma leitura jurídica. Três são os pilares da supranacionalidade e do direito comunitário, sendo eles: (Ariosi, 2000)

- a) Transferência de soberania dos Estados para uma organização comunitária, não sendo em caráter definitivo ou autoritário;
- b) Um órgão normativo das leis comunitárias;
- c) Processo de integração de interesses.

Conforme cita Dr. Oscar Fiumara, o exemplo da União Européia é um caso concreto de supranacionalidade, mas não foi ao acaso e nem foi simples. Nasceu após uma terrível guerra, onde os países que participaram da fundação da comunidade européia lutaram entre si, deixando marcas profundas no relacionamento intergovernamental. (Seminário Brasileiro, 2007)

Inicialmente, a comunidade nasce pelo bem comum na visão comercial, denominado inicialmente de MEC – Mercado Comum Europeu, quando se uniram pelo comércio do carvão e aço. O Tratado de Paris constituiu a Comunidade do Carvão e do Aço (CECA), inicialmente composta por seis Estados. Este tratado estabeleceu instituições independentes dos respectivos Estados membros que passaram a ser responsáveis pela gerência do carvão e do aço dos mesmos.

Atualmente, o direito comunitário prevalece sobre o direito interno. Anteriormente as Cortes de Justiça assumiam poucas causas, hoje fazem muitas. Desde o começo, os Estados

reconheciam as decisões tomadas pelas Cortes, mas não eram aplicáveis imediatamente, eram ratificadas pelas leis nacionais (como ocorre em parte no Brasil), e depois transpostas para as leis nacionais. Com o amadurecimento do processo, a comunidade declarou que as normas comunitárias seriam automaticamente incorporadas, sem necessidade de um procedimento formal pelas leis nacionais. Este passo também foi um grande desafio onde os Estado não abriam mão de sua soberania, mas no fim ganhou-se o bom senso.

Para o fortalecimento da Comunidade Européia, o Tratado de Roma em 1957, criou a Comunidade Européia de Energia Atômica (CEEa ou EURATOM) e a Comunidade Econômica Européia (CEE). Por fim, o Tratado de Maastricht, em 1992, criou a União Européia. (Seminário Brasileiro, 2007)

## **7. Possíveis Atuações da AGU em Nível Internacional**

Em relação à função essencial à justiça não há diferenças no plano interno e externo. A AGU pode atuar em prol do bem social e comum. Alguns pontos são dependentes de fatores externo e outros da organização nacional, porém, a instituição vem propondo atuar sempre de forma análoga ao que suas origens têm passado o Estado italiano.

### **7.1. Tarefas Essenciais da Advocacia do Estado**

Segundo Dr. Oscar Fiumara, as tarefas essenciais da Advocacia italiana dependem da percepção de que o Estado passa a ser submetido a um julgamento imparcial, levando em consideração o interesse da sociedade e dele mesmo.

As tarefas essenciais citados pelo advogado são:

- Representar o governo frente à Corte Institucional – Esta Corte corresponde ao STF – Supremo Tribunal Federal, com competências semelhantes, mas algumas diferenças. A diferença principal seria que a Corte julga somente compatibilidades das leis do Estado e das leis Regionais, bem como conflitos de atribuições dentre os poderes.
- Defesa dos interesses do País – A Advocacia do Estado representa o governo frente à corte constitucional, não somente em defesa das leis, mas, às vezes, também representando a Corte, analisando e apresentando a própria agilidade das leis.

- No âmbito internacional, a Advocacia do Estado italiana exerce várias funções. Não muito freqüente é a defesa frente à alta Corte Internacional de Justiça - CIJ de Haia.
- Outro campo de atividade é à frente a Corte européia em relação aos direitos humanos, onde a Advocacia de Estado representa somente nas causas mais importantes. O governo italiano, às vezes, é acusado de ter violado alguns dos direitos fundamentais do cidadão.

Nestas tarefas essenciais à Advocacia de Estado, há pontos que são subjetivos, mesmo que um advogado não concorde e veja total incompatibilidade de um projeto ou de uma lei, o que cabe a defesa do Estado é não permitir. Porém, deve ser visto o ponto de vista do executivo, onde a escolha e decisão política são sempre tomadas pelo representante do governo. Com o passar do tempo, o executivo passa a confiar na imparcialidade das prevenções jurídicas e passa a tomar as decisões amparadas pelas advertências e prevenções que possam acarretar prejuízo a sociedade e ao Estado.

Assim como na Itália, o Brasil não teve grande quantidade de participações na Corte de Haia, mas, nas vezes que ambos estiveram à frente da Corte, foram eficientes nas defesas. Mas, ainda sim, o problema que aflige a justiça interna, que é a lentidão, se repete em âmbito internacional.

## **7.2. Custos da Advocacia de Estado**

A estrutura para manter a defesa do Estado é muito inferior se o mesmo tivesse que confiar suas causas a advogados externos. Manter uma instituição voltada e especializada na defesa do governo traz um caráter excepcional de atendimento e, principalmente, de eficiência nas relações jurídicas, com especialização nas áreas consultivas poderia agregar e muito às causas.

Em relação aos salários, se assemelham aos juízes e magistrados, mas o que difere ao modelo brasileiro é a forma de incentivar a defesa e também manter seu custo, chamado de fundo único. A proposta é que quando a Advocacia do Estado ganha uma causa, parte do valor total é direcionado como uma espécie de comissão para um fundo único que é dividido para todos os advogados da união. Por mais estranho que pareça, o processo é considerado justo, já que, se o advogado não conseguir a razão de causa, e o juiz der condenação de

compensação, irá para o fundo somente a metade do valor, outro ponto é que o valor será dado sobre o líquido da causa, não se trata de despesas advocatícias.

No Brasil, a AGU tem discutido formas de reestruturar o plano de carreiras, talvez não seguindo este processo italiano, mas pensando em algo que possa gerar um diferencial para o advogado da união.

### **7.3. AGU – Âmbito Internacional**

Conforme Dr. Milton Toledo Júnior, Advogado da União e Coordenador do Departamento Internacional da AGU, a Itália passa pelo mesmo problema, litigiosidade em relação à carreira de Advogado do Estado, nas relações internacionais. Na Corte de Haia, o Brasil não teve participação, na Corte dos Direitos Inter-Americanos, a AGU defendeu duas causas, outros litígios foram em parcerias com países na forma de cooperação entre Estados. (Seminário Brasileiro, 2007)

Ainda no ponto de vista do advogado, a pretensão da AGU é colaborar com consultorias às embaixadas e em âmbito internacional, onde o sistema Comunitário europeu não tem paralelo, nem precedente na consolidação do direito supranacional. Para que a AGU tivesse atuação, seria necessária a concretização do processo do MERCOSUL, mesmo que começasse com a visão comercial, seria um grande passo para uma cópia do direito comunitário.

Na visão de Dr. Oscar Fiumara, o processo de construção do modelo europeu se difere do Brasil. O processo italiano foi mais traumático, a comunidade nasceu depois após uma grande guerra, onde os países fundadores se encontraram em campos de batalha. Depois da unificação o direito comunitário, prevaleceu da jurisprudência dos méritos das cortes, após muita relutância e bom senso os Estados aprovaram a automatização das normas comunitárias sem necessidade de recepção formal.

A função da corte deve ser primária, os Estados renunciaram a uma parte da soberania deles, a integração entre os direitos comunitário e internacional formaram um corpo júri, onde nesse contexto a função da Advocacia de Estado passa a ser fundamental, algumas normas comunitárias precisavam ser debatidas e discutidas, e ainda hoje antes de ser aplicada é dever da Advocacia é verificar os impactos no Estado.

Em relação à consultoria internacional, o advogado cita que a mesma é colaborativa e cooperativa, não formalizada ocorre de maneira a que as oportunidades sejam conforme as necessidades, mas o processo de formalização seria feita pela instituição de uma sede própria e especializada no assunto. Mais adiante será tratado o tema com a forma de para-diplomacia.

#### **7.4. AGU e Itamaraty – Trabalho em conjunto?**

A iniciativa da criação do Departamento Internacional por intermédio da Procuradoria Internacional no âmbito da AGU, já referenciado anteriormente, gerou um embaraço na política. O projeto prevê a defesa do Estado brasileiro não apenas nos processo de causas como direitos humanos, na recuperação de ativos financeiros e ações trabalhistas como também na OMC – Organização Mundial do Comércio e em foros internacionais.

O Itamaraty argumenta que teme que a advocacia tenha cabides de empregos com alta remuneração e baixa capacitação e o Brasil perca na capacidade de defesa nas disputas comerciais. O advogado geral Antônio Toffoli procurou um meio intermediário de resolver, deixando claro que a pretensão da instituição é prestar consultoria jurídica, não tomar o lugar do Itamaraty.

[http://s.conjur.com.br/2007-ago-04/agu\\_barrar\\_contratacao\\_escritorios\\_advocacia](http://s.conjur.com.br/2007-ago-04/agu_barrar_contratacao_escritorios_advocacia)

O processo de consultoria de escritórios contratados terceirizados tem altos custos ao Brasil, porém tem sido feito por advogados especializados, experientes e residentes no fórum da causa, como o caso da causa na OMC contra subsídios ao açúcar e algodão na disputa entre Embraer e Bombadier, onde as cifras milionárias não permitiam erros. Em parte, o argumento tem base, poucos advogados brasileiros possuem treinamentos e expertise para negociação desse nível, para tanto o processo de passagem para a AGU poderia ser perigoso sem um passo de transição.

Outro ponto polêmico seria um processo na visão dualista anteriormente apresentada, onde os acordos e tratados sempre fossem previamente validados pelo Departamento Internacional, podendo causar perdas de oportunidades que são conquistadas em ocasiões informais como visitas a outros países.

O alinhamento entre Itamaraty e AGU não seria tão fácil, além das questões acima elencadas, o projeto não cita a coordenação e condução do Itamaraty, podendo desalinhar com a atuação que o governo brasileiro vem fazendo no exterior.

A AGU tem buscado capacitar e consolidar uma Procuradoria que pudesse substituir consultorias externas, como treinamentos que têm ocorrido em Genebra e outros. Uma boa política seria a parceria e acompanhamento entre as partes, para ganho de expertise.

## **7.5. OMC**

O comércio internacional e as negociações externas, bem como as relações internacionais, não só fazem parte do dia-a-dia dos Estados como são de grande importância para troca comercial, por meio de exportações e importações, geram divisas para o Estado como fortalecem a economia e o desenvolvimento nacional.

As relações comerciais contribuem diretamente para a construção de um Estado melhor, erradicação da pobreza, criação de uma sociedade mais justa e igualitária, bem como equilíbrio nas desigualdades sociais e regionais.

Assim sendo, é de extrema importância o acompanhamento destes processos no âmbito contencioso e consultivo. Todas as trocas comerciais geram relações de causa e efeito no plano jurídico, que precisam ser acompanhadas, ainda mais em se tratando da OMC, um organismo muito dinâmico, com mais de 150 Estados-membros.

Para tanto, o processo de acordos e consentimentos, ao qual aquilo que foi pactuado deve ser cumprido (*pacta sunt servanta*), ao Estado que aderiu, escolheu também fazer parte do sistema de solução de controvérsias da organização.

É neste ponto que é necessário que o Estado brasileiro deva ampliar e fortalecer sua representação no plano exterior, em face às novas realidades internacionais. Para tanto, se uma atuação especializada e conjunta com a AGU, Itamaraty, na OMC tanto na defesa dos interesses do Estado brasileiro, como na busca das funções essenciais da justiça, seria o avançador da construção de políticas públicas em harmonia com a CF.

## **7.6. Direito Humanos – O Brasil e a responsabilidade internacional**

Conforme cita Trindade (1997), “Em razão da coexistência de instrumentos internacionais de proteção dotados de bases jurídicas distintas, todos os Estados (inclusive os que não ratificaram os tratados gerais de direitos humanos) encontram-se hoje sujeitos à supervisão internacional no tocante ao tratamento dispensado às pessoas sob sua jurisdição”, nenhum Estado pode se abster de responder pelos seus atos ou omissões.

A partir da CF/88, o Brasil ratificou importantes tratados em direitos humanos, como Convenção Interamericana para Prevenção e Punição à Tortura, Direitos da Criança, Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Convenção Americana de Direitos Humanos e Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher.

Somente em 1998 o Estado brasileiro passou a reconhecer a competência jurisdicional da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Este acontecimento recente desencadeou instrumentos nacionais e internacionais para instrumentos de responsabilizações do Estado.

Conforme cita Dra. Danielle Aleixo, Advogada da União, do Departamento Internacional da Procuradoria-Geral da União, Especialista em Relações Internacionais pela UnB, em seu artigo O Estado Brasileiro e a Corte Interamericana de Direitos Humanos: Reflexões sobre o Multilateralismo em Direitos Humanos no Âmbito da Organização dos Estados Americanos, “Apesar de o Brasil ter efetuado o reconhecimento da jurisdição obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos em 1998, transcorreram-se quase cinco anos até que a primeira demanda internacional por violação a direito previsto na Convenção Americana de Direitos Humanos fosse intentada contra o país”. (Aleixo, 2007)

O caso Damião Ximenes Lopes ficou conhecido pela causa contra o Estado brasileiro, fato ocorrido em 2004, onde a Comissão Interamericana de Direitos Humanos acusou o governo de condições desumanas para Damião, portador de transtorno mental, internado em um hospital custeado pelo SUS. (Aleixo, 2007)

A Comissão argumentou que Damião teria sido agredido até a morte por parte de funcionários do Centro de Saúde, bem como falhas na condução de investigações da justiça e polícia. Com isso, pediu responsabilização por violação de direito básico a vida, entre outros.

A AGU foi mobilizada para representar o Estado brasileiro e apresentar defesa, alegando que inicialmente não foi possível acolher o paciente devido a problemas de recursos internos da saúde. A defesa também ressaltou que o processo estava sendo conduzido da forma estabelecida nas leis, e que estava se levando em consideração os princípios do “due process of law” que é uma garantia constitucional outorgada ao cidadão, segundo a qual ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal (art. 5º, LIV, CF).

Outro ponto abordado foi a melhoria no atendimento e políticas públicas de atendimento a pessoas portadoras de deficiência. Mas ainda sim a grande repercussão foi o Estado



brasileiro ter reconhecido dia responsabilidade pela violação. Essa estratégia levantou a importância que o Estado dava ao órgão representante internacional, bem como as questões de interesse humano.

Por meio das determinações tomadas na causa, o Brasil atendeu às solicitações da Comissão, realizando a indenização a família e uma segunda ação mais ampla de divulgação do direito humano no Brasil.

A segunda causa contra o Brasil foi em 2005, onde a Corte Interamericana indagou sobre a violação de garantia judicial e proteção judicial teriam sido desrespeitadas, devido a falhas na condução da investigação do advogado Francisco Gilson Nogueira de Carvalho, ocorrida no Rio Grande do Norte. Novamente, a AGU apresentou a defesa com base na prescrição do reconhecimento da jurisdição da Corte, devido ao fato ter ocorrido antes do Brasil ter aderido ao tratado. Mas, ainda sim, o Brasil não violou nenhum artigo da Convenção Americana por meio de uma apresentação detalhada dos processos internos da investigação criminal. A Corte determinou o arquivamento do caso, após ter declarado que não houve a violação ao tratado.

Cabe ressaltar dois pontos importantes neste contexto, o primeiro é que a AGU na estratégia de indicar ao Estado brasileiro a culpa e responsabilidade pelo primeiro processo, indicou apesar do ônus ao governo, uma visão de justiça e perante o mundo um Estado comprometido com evolução da justiça e direitos universais.

O segundo ponto é que, no caso específico de direitos humanos, não se tem vencedores ou causas a serem vencidas, e sim o intuito de melhorar o tratamento e garantir a justiça de forma imparcial e justa. Esse é o símbolo da Corte Interamericana, que recebe inúmeras denúncias, onde deve ser tratado com o Estado acusado de forma a encontrar a melhor forma de resolver e disseminar uma análise reflexiva sobre o processo dialético permanente entre Estados e sociedades na luta pela valorização dos direitos humanos.

Dentro da AGU, o Departamento Internacional (DPI) da Procuradoria-Geral da União (PGU), atendendo ao pedido de cooperação jurídica internacional (tema melhor tratado adiante no item 8.4) recebido pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), ajuizou ação na Justiça Federal do Rio de Janeiro em setembro de 2008.

Outro caso que o DPI atuou foi na restituição de uma criança norte-americana de oito anos aos Estados Unidos da América (EUA), cumprindo a Convenção de Haia, sobre normas de seqüestro, do qual o Brasil é signatário.

Nesse contexto, foi solicitada ao Brasil a cooperação para que a Justiça brasileira encaminhasse a criança de volta ao seu Estado de origem. A Advocacia-Geral da União (AGU) cumpre as obrigações internacionais assumidas pelo Estado brasileiro na Convenção e defende a proteção da criança, que é garantida pela Constituição Federal.

A AGU faz parte de um conselho de Combate ao Sequestro Internacional de Crianças e dentre seus membros estão Coordenador: Jorge Antonio Maurique, Juiz Federal da Vara de Execuções Fiscais de Florianópolis, SC, Juiz de Ligação (Enlace) Haia /Brasil para Convenção de 1980, Conselheiro do Conselho Nacional de Justiça; Mônica Jacqueline Sifuentes Pacheco de Medeiros, Juíza Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, Juíza de Ligação (Enlace) Haia/ Brasil para Convenção de 1980, Brasília/DF; Alexandre Camanho de Assis, Procurador Regional da República em Brasília/DF; Sérgio Ramos de Matos Brito, Advogado da União, lotado no Departamento Internacional da Advocacia Geral da União, Brasília/DF; Victor Silveira Arroyo, Terceiro Secretário lotado junto na Divisão de Assistência Consular do Ministério das Relações Exteriores, Brasília/DF. Contando com a colaboração de Patrícia Lamego de Teixeira Soares, Coordenadora da Autoridade Central brasileira para as convenções da Haia relativas ao sequestro internacional de crianças e adoção internacional, Brasília/DF (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2009).

## **8. ATUAÇÕES EM CONJUNTO**

Este item visa tratar algumas ações que AGU já vem desempenhando em conjunto com o Poder Executivo e outros atores.

### **8.1. Papel da AGU na viabilidade de Políticas Públicas**

Segundo a Advogada da União Dra. Quésia Maria Mendes, do Departamento de Serviço Público da Procuradoria-Geral da União (PGU), os advogados públicos têm que estar sempre junto do administrador, a fim de participar da formulação das políticas públicas até a viabilização e concretização das mesmas. (<http://www.direito2.com.br/agu/2008/set/12/veja-a-sintese-das-oficinas-realizadas-nesta-tarde>)

É através da consultoria e do assessoramento jurídicos ao Poder Executivo Federal que a AGU orienta e colabora no plano político, de acordo com a moralidade, com a legalidade e com os princípios e valores do Estado Democrático de Direito (função essencial da justiça).

No plano interno, a colaboração é muito clara, desde a minuta de projeto de lei que o Executivo irá encaminhar ao Congresso Nacional, como casos de Medida Provisória a ser editada pelo Presidente da República.

No plano internacional, a consultoria deve estar atenta e verificar os detalhes, alertando ao governante sobre o ato que será celebrado no exterior, e seus efeitos, a fim de se evitar transtornos e prejuízos, quando da incorporação do ato pelo ordenamento jurídico nacional.

O tratado pactuado sem as devidas atenção e cautela jurídica, pode no mínimo não ter efeito e pode contrariar normas nacionais acarretando num sério problema ao acordo e a quem deveria se beneficiar do mesmo. Sendo assim, a AGU participar mais dos processos de negociação poderia trazer mais benefícios aos atos celebrados no exterior.

A grande contribuição que poderia ser dada pela AGU é a análise comparativa e harmoniosa das políticas que estão e viabilização para aquelas que serão celebradas, bem como o inverso, dentro do ordenamento jurídico, conferindo juridicidade aos atos do administrador público.

Como se sabe, o processo de implementação de políticas públicas é um processo dinâmico e complexo. Bardach (2008) sugere uma sequência de oito passos ou etapas para a formulação de políticas, sendo eles:

- 1- Definição do Problema a ser enfrentado;
- 2- Obtenção de informação;
- 3- Construção de Alternativas;
- 4- Seleção de critérios para avaliar alternativas;
- 5- Projeção dos Resultados;
- 6- Confrontação de custos;
- 7- Tomada de Decisão;
- 8- Argumentação e defesa da Proposta: Comunicação. (Contar sua história)

Nestes passos cabe uma análise jurídica da política pública. É um dos pontos do processo de elaboração do programa a ser desenvolvido e que carece de exame por membros da AGU.

Os passos da definição do problema a ser enfrentado e a obtenção de informação são momentos de grande importância jurídica, para antever futuros problemas e conflitos existentes no horizonte jurídico a AGU pode contribuir de forma valorosa as ações.

Na fase de seleção de critérios para avaliar alternativas, vale ressaltar que mesmo que juridicamente não tenha viabilidade, pode ser impenetrado uma alteração na lei ou norma que possa interferir no processo. É neste ponto que a contribuição da consultoria pode ser de grande valia para análise jurídica e de impactos nas leis atuais e internacionais.

Outro ponto abordado de grande importância por Scott (1998), na obra que trata como certos esquemas para melhorar a condição humana falharam, é a expressão grega “metis”, que significa conhecimento local, senso comum, esperteza, saber prático e “know-how”. Metis é uma variedade de conhecimentos práticos e inteligência adquirida em resposta a um ambiente humano e natural em constante mudança. A execução da política envolverá conhecimento jurídico e experiências passadas. Muitos advogados e procuradores têm, além do conhecimento necessário, experiências para compartilhar e agregar valor à algumas análises públicas.

Portanto, a participação da AGU no processo de política pública poderá beneficiar uma implementação mais fácil e adequada para o plano que será executado. Terá sido realizado o exame da compatibilidade do programa político com a Constituição e demais normas vigentes, bem como o principal, os princípios e valores do Estado Democrático de Direito.

Outro ponto importante é a previsibilidade que determinadas situações jurídicas poderiam comprometer o sucesso do plano em debate, indicando, por conseguinte, os caminhos jurídicos mais seguros. No momento da análise de resultados, o governante pode obter mais critérios para tomada de decisão, evitando-se, assim, possíveis atritos sociais decorrentes da implantação da política pública examinada.

## **8.2. Jornadas**

As Jornadas de Direito Internacional são iniciativas conjuntas do Ministério das Relações Exteriores por meio do Instituto Rio Branco, da OAB – Ordem dos Advogados do Brasil e AGU – Advocacia-Geral da União (INSTITUTO RIO BRANCO, 1999).

O objetivo, segundo os autores do trabalho, é ampliar e aprofundar a reflexão dos estudos dos temas principais relacionados com a atividade jurídica internacional, feito por um diálogo

de alto nível entre a Administração e setores jurídicos da sociedade civil, visando capacitar advogados públicos e privados que atuam na área ou estão se preparando para tanto.

As Jornadas são profissionalizantes, em aulas, conferências e oficinas, utilizando casos concretos para ilustrar e consolidar conceitos básicos. Inicialmente, ocorrerão dentro do instituto Rio Branco, em sede recente em Brasília.

A primeira Jornada abordou, em agosto de 99, a pauta de Teoria e Prática da Arbitragem Privada Internacional, tema que vai de encontro com este trabalho, onde com a Lei Marco Maciel – Lei n.º 9.302/96 inseriu o Brasil nas questões cláusulas arbitral nos contratos comerciais e na criação de câmaras de arbitragem por todo o país.

Além da referida Lei a adesão do Brasil a Convenção de Nova York de 58, sobre o reconhecimento dos diversos regulamentos internacionais de arbitragem (Uncitral, CCI, AAA), é extremamente importante então o consolidação e aperfeiçoamento das câmaras Arbitrais.

Como cita Marcos Maciel (na época Vice-Presidente da República), “Os desafios diante do país são grandes e complexos e exigem a disponibilização de instrumentos ágeis para dirimir litígios, seja no plano interno, seja no cenário internacional”. Marcos Maciel se refere à união do Mercosul, e à utilização dos recursos de solução de controvérsias, modernizando o processo do Direito, tornando mais acesso a Justiça, sem o estrangulamento no Judiciário. No caso da China, na década de 80, conciliadores conseguiram resolver dez vezes mais o número de causas do que o processo normal de justiça. (Jornadas, 1999)

### **8.3. Paradiplomacia**

Como cita Castelo Branco na sua obra Paradiplomacia, a definição mais aceita de paradiplomacia é dada por Noé Cornago.

Esta é definida como o envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios (ad hoc), com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional. Embora bastante contestado, o conceito de paradiplomacia não impossibilita a existência de outras formas de participação subnacional no processo da política externa, mas diretamente ligado ao departamento de relações exteriores de governos centrais, com a assim chamada diplomacia federativa, tampouco impede o papel cada vez maior dos governos subnacionais nas estruturas de multicamadas para a governança regional ou mundial. (Seminário: Crises na América do Sul: Lições e Perspectivas, 2008)

Do ponto de vista do autor e segundo Carlos Alberto de Simões, há atividades paradiplomáticas exercidas por órgãos do Poder Judiciário, nas quais a decisão política judiciária produzida em um Estado pode gerar efeito em outro, gerando assim uma relação de interesse para o Estado influenciado e um espaço para barganha e cooperação.

Do ponto de vista do direito internacional, a defesa de questões em arbitragens internacionais é feita por um juiz imparcial e diferente das nacionalidades envolvidas. No entanto, os países que tiverem interesse podem solicitar apoio ao país mais próximo ou envolvido para colaboração jurídica.

É uma espécie de paradiplomacia onde os defensores, podem ser feitas contatos para que haja tutelas junto aos advogados envolvidos, para que sejam feitas pesquisas e influências junto aos juízes. Este artifício foi muito usado pelo Barão do Rio Branco, conforme artigo do Professor Eugênio do Carvalho (agosto/2008).

Neste artigo, o autor cita que Rio Branco atuava como “advogado das questões de fronteiras, como negociador, como diplomata e como cidadão sua prioridade era o Brasil. Ao longo de uma década, como ministro, formulou políticas e coordenou estratégias praticamente sem a interferência dos humores políticos partidários internos, dos quais mantinha distância, colocando sempre em primeiro lugar os interesses de Estado”.

O autor também referencia que a política internacional não se faz propriamente de sentimentalismos, mas, sobretudo se inspira em interesses nacionais. Dois aspectos estão sempre presentes em qualquer tipo de interação humana, individual ou coletiva: o relacional e o substantivo.

O primeiro concerne ao relacionamento, à cooperação, ao atendimento dos interesses dos outros, que chamamos de plano relacional. O segundo atribui valor aos resultados das tarefas e ao cumprimento de uma missão, baseado na assertividade, ao atendimento dos próprios interesses, que chamamos de plano substantivo.

Os aspectos relacionais e substantivos estão presentes em todas as negociações. O que varia é o peso relativo e a participação relativa de cada um nas questões em jogo entre as partes.

Quando é necessário, o Estado italiano utiliza-se deste processo de influência como o caso de recuperação de obras de arte, grande parte que estão em acervos e museus, a Itália lança mão do apoio de outros Estados para que representações indiretas sejam feitas com vista à recuperação de sua história.

No caso do Estado brasileiro tutelar, pode ser feita uma defesa direta ou indireta, com acordos tratados entre o Brasil e Itália. Por exemplo, a justiça permite que possa ser feita essa representação em prol de outro estado.

Um ponto interessante no processo de influência é o processo consultivo, com a contribuição imediata as administrações, o advogado do Estado pode ser solicitado a qualquer momento ou trocado, como um processo democrático sem problemas a causa. O Estado italiano na pessoa do Dr. Fiumara já formulou leis e normas de grande relevância para embaixadas, por exemplo. (Seminário Brasileiro, 2007)

Uma visão nova para o Estado italiano é a criação de uma sede voltada somente para o processo consultivo, será em Bruxelas ou Luxemburgo. Graças a estes contatos e influências é que foi possível recuperação de obras de arte nos EUA que, por intermédio do Ministério dos Bens Culturais da Itália, conseguiu recuperar várias peças de coleção.

#### **8.4. Cooperação Jurídica**

Diante do exemplo do processo de paradiplomacia, ocorre a formalização de um departamento dentro da AGU com vistas à cooperação jurídica, com acordos e tratados que combatem principalmente crimes que ultrapassam fronteiras.

É o caso do DRCI - Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, criado por meio do Decreto n.º 4.991, de 18 de fevereiro de 2004, está subordinado à Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) do Ministério da Justiça.

Suas principais funções são: análise de cenários, identificação de ameaças, definição de políticas eficazes e eficientes e o desenvolvimento de cultura de prevenção e combate à lavagem de dinheiro. O DRCI conta com acordos internacionais de cooperação jurídica internacional, tanto em matéria penal quanto em matéria civil, figurando como autoridade central no intercâmbio de informações e de pedidos de cooperação jurídica internacional.

Várias ações de peso foram tomadas em conjunto com outros órgãos, mas a falta de estratégia adequada foi a principal deficiência apontada no sistema brasileiro de lavagem de dinheiro. Outros pontos, como capacitação de agentes públicos, dificuldade de acesso as informações, problemas de padronização de tecnologias e informações também dificultam as ações de combate a lavagem de dinheiro.

Nesse contexto, foi criada a Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro (ENCLA). Um conjunto de órgãos envolvidos e interessados no tema estão trabalhando em

conjunto para identificar os problemas comuns e propor melhorias de ações para um sistema robusto de combate à lavagem de dinheiro. (<http://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/1208/1/Estrat%2525C3%2525A9gia%252BNacional%252Bde%252BCombate%252B%2525C3%2525A0%252BLavagem%252Bde%252BDinheiro%252B-%252BENCLA%252B2005.pdf> )

A ENCLA cria um novo sistema para o combate à lavagem de dinheiro no Brasil, baseado no princípio da articulação permanente dos órgãos públicos nos três níveis de atuação: estratégico, inteligência e operacional.

Dentre os órgãos participantes do Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro estão a Advocacia-Geral da União; Agência Brasileira de Inteligência; Banco Central do Brasil; Casa Civil da Presidência da República; Conselho da Justiça Federal; Dentre outros.

Um exemplo divulgado pelo site da AGU de resultado deste processo e de grande mérito para a mesma, por intermédio do Departamento Internacional da Procuradoria Geral da União (PGU), é de que o Estado brasileiro poderá recuperar mais de U\$ 33 milhões desviados do caso público conhecido como “propinoduto”.

Descoberto em 2002, esse caso repercutiu pelo desvio de receitas por fiscais da Fazenda e Federais, que depositavam dinheiro em bancos suíços.

É certo que a PGU contou com o apoio de um escritório internacional de advocacia chamado Clifford Chance, mas o resultado foi compensador, o Tribunal Federal de Belinzona, na Suíça, concluiu que os recursos localizados no banco Discount Bank & Trust Cie (DBTC) tinham procedência de corrupção ocorrida no Brasil.

A Justiça suíça bloqueou os ativos e determinou a prisão de altos executivos do banco, bem como pagamento de multas. O processo ainda poderá ter recurso à Suprema Corte da Suíça, mas o processo tem grande evolução. Conforme Dra. Danielle Aleixo, a sentença proferida pela Justiça suíça é um grande passo para a devolução do dinheiro desviado – cuja data, no entanto, ainda não está prevista, citado por ela, “Esta foi a primeira vez na história daquele País em que altos executivos foram investigados e condenados por lavagem de dinheiro”. (Aleixo, 2007)

Outros casos, como o do juiz Lalau, também vem trazendo grandes atuações de cooperação e recuperação de recursos desviados. Em 2000, o Tesouro Nacional brasileiro conseguiu reverter junto com a atuação do DPI/PGU/AGU mais de U\$ 800 mil da época,



gerados pela venda de um apartamento nos EUA, pelo ex-juiz Nicolau dos Santos Neto, conhecido por Lalau, acusado de desvios da ordem de mais de U\$ 320 milhões.

## **9. Conclusão**

### **9.1. Movimentos italianos - Futuro**

Conforme Dr. Fiumara, a Itália vem se preparando para que a carreira de Advogado do Estado seja mais eficiente e eficaz, sendo tratadas com informatização de sistemas, melhorias nos atuais e integração de informações. A busca de experiências que tenham dado certo, se espelhando nas melhores práticas. Na busca de um Estado mais ético e Social, essencialidade a justiça. (Seminário Brasileiro, 2007)

E por fim, um trabalho preventivo, diminuindo os conflitos, antes que cheguem a virar processo. A busca por soluções e normas conciliatórias demandaria menos do corpo de júri com questões fáceis de serem resolvidas.

### **9.2. Proposta de reestruturação da AGU**

Vários autores, Advogados e pesquisadores, como Souto (2000), discutem o desafios a serem enfrentados pela AGU para sua consolidação e realizações. Algumas mudanças a lei e a constituição são referenciadas como solução para um ambiente mais favorável a representação judicial e extrajudicial.

A organização e o plano de carreira também deve ser melhorado, algumas ações de unificação de carreiras como de Advogado da União e de Assistente Jurídico, criaram um ambiente otimizado e com melhorias na atuação do corpo jurídico, em especial na área consultiva, onde havia escassez de advogados por Advogado da União poder somente atuar no contencioso. Atualmente, coexistem quatro carreiras jurídicas na Administração Federal (direta, autárquica e fundacional), com semelhantes atribuições: Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional, Procurador Federal e Procurador do Banco Central do Brasil.

Com uma Instituição mais organizada, a AGU buscará mais condições de atender a uma de suas atribuições constitucionais de inegável relevância e expressão político-administrativa a representação extrajudicial da União e de suas autarquias e fundações, seja ela exercida em empresas públicas e sociedades de economia mista ou na celebração de contratos por entes públicos federais, e por que não dizer em nível internacional, de modo a possibilitar ou

complementar o exame e o controle prévios da legalidade de grande parte das atividades administrativas e contratuais, medidas de caráter preventivo que possibilitarão controle mais efetivo da atuação da Administração Federal, redução de perdas patrimoniais e do volume das ações judiciais.

### **9.3. Seminário interno Internacional**

Em setembro de 2008, ocorreram seis Oficinas no II Seminário Sobre Advocacia Pública Federal, promovido pela Escola da AGU, em Brasília (DF). Os temas abordados foram: Gestão Estratégica na AGU; Atuação Internacional da AGU; Papel da AGU na Viabilização das Políticas Públicas; A Atuação da AGU na Defesa do Patrimônio Público e no Combate a Corrupção; Instrumento de Participação Popular na AGU; e Aspectos Relevantes nas Ações Trabalhistas e de Servidores.

A diretora do Departamento Internacional da Procuradoria-Geral da União (PGU), Danielle Aleixo, coordenou a 2ª Oficina – Atuação Internacional da AGU. Danielle afirmou que os advogados públicos que atuam com Direito Internacional precisam de especialização, tanto os brasileiros, quanto os estrangeiros, conforme cita: “É preciso capacitar melhor os advogados. Não podemos ter na AGU advogados como clínicos gerais de Direito Internacional. Precisamos ter advogados especializados em temas específicos”.

Ainda na oficina, foi levantado o questionamento da globalização o Brasil corre mais riscos de ser acusado internacionalmente, seja qual for a Corte. Mas, principalmente, oportunidades para que o Brasil possa fazer uso da Justiça Estrangeira, valendo de seus interesses. Para tanto, é necessária uma forma mais estratégica de atuar por parte da AGU.

Ações para o futuro que resultaram da oficina:

- 1- Capacitação dos advogados públicos em temas de direito internacional.
- 2- Articulação com o Ministério das Relações Exteriores, com vistas a construir um projeto efetivo de Advocacia Internacional do Estado.
- 3- Especialização da atuação internacional, com a instituição de coordenações específicas, no âmbito do departamento internacional, para lidar com temas de direitos humanos, contencioso comercial e cooperação jurídica internacional, dentre outros.
- 4- Estudos dirigidos à criação de um departamento internacional no âmbito da Procuradoria-Geral Federal.

#### 9.4. Conclusão

Na Constituição Federal - CF de 1988 encontra-se a organização dos poderes nos seu Título IV, divididos em quatro capítulos, sendo eles: Poder Legislativo, Poder Executivo, Poder Judiciário e um quarto Das Funções Essenciais à Justiça. Neste último, é composto por três seções, sendo elas: Ministério Público, Advocacia Pública e Da Advocacia e Da Defensoria Pública.

Quando à Constituição, no seu art. 2º, apresenta os poderes da união, como independentes e harmônicos entre si (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009). Mesmo assim é baseado em que o poder do Estado é único (uno), sendo a distinção de funções próprias e distintas no interior do organismo governamental e estatal. Tais poderes visam garantir o exercício do poder com a legitimidade democrática e participativa de valores representativos, que por sua vez sofre pressões e mudanças das várias esferas de poder, causando uma evolução da relação dos poderes.

É preciso ter bem claro que o princípio da necessária separação de funções estatais segundo seus diversos elementos substanciais e sua distribuição entre diferentes detentores, nem é essencial para o exercício do poder político, nem apresenta uma verdade evidente e válida para todo tempo. O descobrimento ou invenção da teoria da separação de funções esteve determinado pelo tempo e pelas circunstâncias como uma proposta ideológica do liberalismo político contra o absolutismo monolítico da monarquia no século XVII e XVIII. Ao desmontar o Leviatã em seus diferentes elementos, o racionalismo liberal queria destruir o misticismo estatal do absolutismo divino da monarquia. Este processo recebeu sua marca específica ante a necessidade ideológica de estabelecer e proteger a liberdade individual (LOEWENSTEIN, 1986, p.85).

A organização das funções consiste em separar o controle para evitar o livre arbítrio e o abuso de poder dentro do governo (MOREIRA NETO, 1989). Na CF de 88 fica evidenciada a preocupação com mitigar e partilhar os poderes com suas responsabilidades e controles. Inicialmente, a tripartição era a fórmula de sucesso para manter a ordem política, a divisão, porém não garantiu a interferência necessária entre os poderes. Para suprir essa necessidade de controle do estado e de melhora nas interações entre o poder e o povo, nascem as instituições. Novas instituições aparecem diante da necessidade de controle do Estado, como as defensorias públicas, procuradorias e ministérios públicos.

O Estado tem o desafio de direcionar, conciliar e transformar com base na sua legitimidade, conferida pela Constituição, este Estado Democrático de Direito precisa de controles para manter os princípios fundamentais da Democracia estabelecida na CF, os quais as funções essenciais à justiça passam a ser fundamentais para tanto.

Neste contexto, a CF de 88 anuncia a Advocacia Pública como função essencial à justiça, onde o Ministério Público passa a exercer sua função de prestar serviços à sociedade e a Advocacia de Estado passa a primar pela legalidade administrativa, pela defesa da execução das políticas públicas, dentro de um Estado Democrático de Direito.

É importante ressaltar que a Advocacia Pública busca a justiça, mas no sentido mais amplo, não como uma parte do poder Judiciário, mas sim como legitimidade, equidade e moralidade (FERREIRA; FARIA, 2002).

Na visão de uma Advocacia de Estado baseada na justiça e na busca de concretizar um Estado Democrático e pautado no interesse público, surge a Advocacia-Geral da União – AGU. Na defesa dos interesses que a pessoa pública representa, não só no meio judicial ou extrajudicial, como também num significado mais amplo, para propiciar condições necessárias para que o governo possa atuar.

Para que a atuação da AGU fosse como um todo livre do poder Executivo, a constituinte conferiu poderes próprios e autonomia para atuação, prevenindo ilegalidades, solucionando litígios que custariam valores altos ao governo, enfim a AGU visa defender o patrimônio público e combater a corrupção na concretização da política pública.

Entretanto, a AGU, para que possa atuar de maneira independente e autônoma, deve ter uma base institucional e legal para que possa garantir suas atividades. Houve grandes evoluções na relação Estado – Indivíduo, com direitos assegurados em constituição, porém, o Advogado de Estado está numa disputa de interesses internos do governo e interferência dos poderes nas funções institucionais, causando forte dependência nas decisões e atuações.

A AGU está de maneira indireta subordinada ao poder executivo, que, por muitas vezes, deixa de atender interesses primários como o interesse público, para atender ao interesse da Administração. Essa subordinação está implícita, por exemplo, na CF de 88:

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009).

A AGU deve atuar judicialmente e extrajudicialmente, mas deve ser consultiva e assessorar a Administração Federal. Na Lei Complementar nº 73/1993 - Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, a sua estrutura organizacional ainda estabelece uma interferência clara do poder executivo nas suas atividades (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009).

Cabe ressaltar que a AGU é uma instituição que tem 16 (dezesesseis) anos e vem se consolidando. Portanto, algumas atuações ainda estão comprometidas ou precisam de maior legalidade ou base para uma atuação mais efetiva. Para tanto, neste estudo a pretensão da instituição à representatividade em fóruns internacionais e questões internacionais, sempre estará atrelada à necessidade de estar alinhado com instituições do âmbito executivo como o MRE – Ministério das Relações Exteriores e institutos como Rio Branco.

Outro ponto importante é a experiência europeia, guardada as devidas proporções e diferenças culturais, que pode ser utilizada como um marco referencial para eventuais soluções de conflitos entre os Estados-partes do Mercosul.

O direito comunitário ainda ausente no bloco pode ser criado das normas emanadas pelo bloco econômico nos respectivos ordenamentos jurídicos internos, capazes de garantir o tão almejado equilíbrio institucional no bloco econômico.

O Brasil ainda passa por um processo de democratização, pondo-o como país modelo no cone sul, portanto a situação é delicada, tentando preservar sua soberania, mas sendo o primeiro a tentar compartilhar uma parte para o direito internacional e em específico o Mercosul.

A AGU poderia ser a instituição capaz de assegurar que o processo de adoção do direito internacional seja o mais seguro possível, tendo sempre como modelo o direito comunitário europeu.

Por último, a participação da AGU no processo de políticas públicas daria grande sucesso da ação política a ser implementada pelo Poder Executivo Federal. A ausência de atuação, ou a integração tardia da AGU nas discussões, podem gerar danos à sociedade, prejudicar metas traçadas e ocasionar sanções aos responsáveis pelo fiasco político.

## 10. Bibliografia

- ALEIXO, Danielle. **O Estado Brasileiro e a Corte Interamericana de Direitos Humanos: Reflexões Sobre o Multilateralismo em Direitos Humanos no Âmbito da Organização dos Estados Americanos**. Artigo, UNB, 2007.
- ARIOSI, Mariângela. **Conflitos entre tratados internacionais e leis internas: o judiciário brasileiro e da nova ordem internacional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, 299 p.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS ADVOGADOS DA UNIÃO – ANAUNI. In: **Informa**. Agosto de 2006. Ano V. Edição 11.
- BARDACH, Eugene. **A practical guide for policy analysis: the eightfold path to more effective problem solving**. 3ªed. London: Chatan House Publishers, 2008, 162 p.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. V. I e II. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.
- CARNEIRO, Rommel Madeiro de Macedo. **Advocacia-Geral da União na Constituição de 1988**. São Paulo: LTr, 2008.
- CARVALHO, Eugênio do. O estilo negociado do Barão do Rio Branco. **SEMINÁRIO: CRISES NA AMÉRICA DO SUL: LIÇÕES E PERSPECTIVAS**, 2008.
- CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. **Paradiplomacia & entes não-centrais no cenário internacional**. Curitiba: Juruá, 2008, 156 p.
- CORREGEDORIA GERAL DA UNIÃO. Combate a lavagem de dinheiro.  
<http://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/1208/1/Estrat%2525C3%2525A9gia%252BNacional%252Bde%252BCombate%252B%2525C3%2525A0%252BLavagem%252Bde%252BDinheiro%252B-%252BENCLA%252B2005.pdf>
- DANTAS, Ivo. **Direito constitucional comparado: Teoria do direito comparado** – 2ª. Edição. Rio de Janeiro, 2006, 494 p.

- FILHO, Milton B. B. **História Moderna e Contemporânea**. São Paulo: Scipione, 1993.
- INSTITUTO RIO BRANCO, ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **Jornadas de Direito Internacional**. 16 a 20 de agosto de 1999. S/D.
- MENDES, Quésia. **Oficinas do Direito Humano**.  
<<http://www.direito2.com.br/agu/2008/set/12/veja-a-sintese-das-oficinas-realizadas-nesta-tarde>>
- PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 7ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2009.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993. Disponível em:  
< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp73.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp73.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2009.
- REZEK, J.F.. **Direito Internacional Público: Curso Elementar**. 10ª. ed. Saraiva, 2007. 440 p.
- Seminário Brasileiro sobre a Advocacia Pública Federal: **O Futuro da AGU**, 2007. Painel sete. Transcrição livre, gravado e cedido pela Escola da AGU.
- SESTA, Mário B.. Advocacia de Estado: Posição Institucional. In: **Revista de Informação Legislativa**, nº 117/197. 2006
- SCOTT, James. **Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed**. New Heaven: Yale University Press, 1999, 445 p.
- SOUTO, João Carlos. **A União Federal em Juízo**. São Paulo: Saraiva, 2000, 316 p.

- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Combate ao Sequestro Internacional de Crianças. Disponível em:

< <http://www.stf.jus.br/convencao/haia/cms/verTexto.asp>>. Acesso em: 20 jan. 2009.

Fonte: LEGISLAÇÃO - Projeto cria atrito entre Itamaraty e AGU, O Estado de São Paulo (03/08/2007).

- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGU barra contratação de escritórios internacionais. Disponível em: <[http://s.conjur.com.br/2007-ago-04/agu\\_barrar\\_contratacao\\_escritorios\\_advocacia](http://s.conjur.com.br/2007-ago-04/agu_barrar_contratacao_escritorios_advocacia)>. Acesso em: 20 jan. 2009.

## 11. Apêndice

### **Transcrição do Seminário Brasileiro sobre Advocacia Pública Federal O Futuro da AGU em 2007**

Pauta: O Advogado-Geral da Itália apresenta as semelhanças entre a AGU e a advocacia pública italiana.

Painel: “A AGU e a representação jurídica internacional de Estado: o modelo da Itália”.

O advogado-geral do Estado italiano, Oscar Fiumara, apresentou no sétimo painel do Seminário Brasileiro sobre a Advocacia Pública Federal sua experiência à frente da instituição e detalhou as principais atividades e funções sob sua responsabilidade. Ele apresentou o painel “A AGU e a representação jurídica internacional de Estado: o modelo da Itália”.

Oscar Fiumara observou que há muitas semelhanças funcionais da Advocacia-Geral italiana com a AGU, pois as duas atuam nas esferas consultiva e contenciosa, através da elaboração de pareceres para órgãos da administração pública, seja para prevenir ou resolver litígios.

O advogado-geral italiano aprofundou a discussão sobre a assistência e defesa legais exercidas pela advocacia pública no campo internacional. Ele informou que a Advocacia-Geral da Itália pode representar o governo italiano diante da Alta Corte Internacional de



Justiça de Haia, em controvérsias como os limites do mar territorial, assim como perante a Corte de Direitos Humanos de Estrasburgo, nas causas relativas ao respeito aos direitos fundamentais.

Também salientou a importância da representação exclusiva diante da Corte de Justiça da Comunidade Européia, onde a Advocacia-Geral trata de centenas de causas a cada ano, e as normas ditadas pela Comunidade são diretamente aplicáveis a quaisquer dos 27 países que a formam.

Outra vertente de atuação abordada por Oscar Fiumara diz respeito à defesa do Estado italiano nas arbitragens internacionais e à assistência na tutela, no exterior, dos interesses públicos italianos, como aconteceu recentemente no caso do pedido de restituição de obras de arte que estavam em poder de parte dos museus norte-americanos.

Segundo o advogado-geral italiano, “a Advocacia, ao representar e defender o Estado, assegura em plena independência política e estrutural, a legitimidade da ação administrativa, contribuindo com as suas orientações e sugestões nos confrontos das administrações patrocinadas, e a salvaguardar, também, os interesses da coletividade como um todo”.

### **Função Institucional**

Oscar Fiumara informou que a Advocacia de Estado na Itália é um órgão de assistência legal e de defesa em juízo das administrações e dos entes públicos de relevância estatal, perante todas as jurisdições nacionais.

Ela representa, também, o Estado perante a Corte Constitucional nos casos em que há dúvida sobre a legitimidade constitucional das leis estatais ou regionais; diante da Justiça ordinária (Tribunais, Cortes de Apelação e Corte de Cassação), nas causas entre o Estado e os cidadãos relativas às relações reguladas em regime de paridade (direito subjetivo do cidadão): e, ainda, diante dos juízos administrativos (Tribunais Administrativos Regionais e Conselho de Estado), nas relações nas quais as administrações exercem poderes públicos – naquelas situações em que o cidadão possui um interesse legítimo protegido pelo ordenamento jurídico.

Atualmente, a Advocacia-Geral do Estado italiano tem sua sede geral em Roma e 25 sedes distritais. A instituição conta com cerca de 370 advogados e 1000 empregados administrativos. A cada ano são tratadas, aproximadamente, 200 mil novas causas, com um percentual médio de vitória entre 65 e 70%.

### **Transcrição dos pontos importantes ao trabalho:**

A *Avvocatura dello Stato* tem ligação direta com as “Funções Essenciais a Justiça”. Em 2000, o Estado brasileiro visitou Roma para avaliar as origens da carreira.

O modelo de Advocacia de Estado começou na Itália e Áustria, e se expandiu para Espanha, Chile, Argentina, Equador, e Brasil, o mais similar de todos.

Atualmente estou implantando na Albânia.

A diferença do Brasil para a Itália é que o Estado Italiano é unitário e parlamentarista, já o Brasil é federado e presidencialista.

Em 1976, em Roma, houve um Seminário em homenagem aos 100 anos da Advocacia de Estado, onde foram convidados 70 países para apresentar e participar as experiências que cada um tinha. O Brasil não participou do processo. Esse seminário não aconteceu mais, porém o resultado do mesmo foi um mapeamento dos sistemas de defesa do mundo, como grandes representantes da África, Ásia, Austrália, Europa, América encontravam presentes, podiam ser divididos em três sistemas de advocacia de Estado, sendo elas:

1. Escritórios de Representação em cada órgão, onde cada instituição tenha seu próprio apoio jurídico e de acordo com suas características. Este sistema predomina em países pouco evoluídos quanto ao processo democrático como Ásia e Países do Oriente Médio.
2. Outro sistema era o Ministério Público, predominante nos países latinos, onde a Procuradoria-Geral tem o magistrado (juiz) que atua com funções penais e que representa o Estado (poderes políticos do Estado) quando é necessário defendendo os interesses patrimoniais do mesmo.
3. Por último, o sistema que criou a Advocacia do Estado Público, como o caso da Itália, Albânia, Chipre, Áustria, Grécia, Brasil, Marrocos, Egito, Espanha entre outros. Composta por um grupo de funcionário que tem como tarefa, advogar e defender os interesses do Estado, independente do processo penal.

Qual é o melhor? Não se pode afirmar, cada país tem suas características, seu próprio regime político, cada um tem como exercer uma escolha mais apropriada para o momento ou para a realidade atual.

O aspecto comum, o que representa a Advocacia do Estado, ou um órgão de defesa do Estado qualquer que seja este, é o fruto da democracia, este é o dado mais fundamental. Em um Estado absoluto ou soberano, não se tem a necessidade de advogado para defender seus interesses, porque ele defende sozinho, com seu poder, com sua

supremacia, com seu comando. O cidadão não tem nenhum direito nem defesa em relação ao soberano.

Com o Iluminismo e, depois, a revolução francesa, por sorte este conceito foi caindo em desuso, e pouco a pouco, conseguiu-se chegar um sistema no qual, o mesmo Estado, o próprio Estado é submetido a um julgamento de um Juiz imparcial, mesmo o cidadão comum tem o direito de ver os seus interesses tutelados com relação ao próprio estado.

Obviamente, nós chegamos a isso gradualmente, lentamente, primeiro os soberanos, a monarquias, chegaram a submeter os próprios interesses patrimoniais ao julgamento, ao controle de um órgão imparcial, mas somente num segundo momento, e relativamente recente, mesmo o exercício de poderes de supremacia do Estado, foram submetido ao controle de um juiz, onde a necessidade do Estado de munir-se de defensores próprios para poder se colocar no mesmo nível do cidadão.

Portanto, quando falamos de Advocacia de Estado, não falamos de um privilégio do Estado, mas sim de um reconhecimento do Estado dos direitos do cidadão, os quais devem ser representados seja relacionado aos interesses patrimoniais do Estado mas também com relação as atividades administrativas exercidas pelo Estado. Por meio do qual o Estado exerce o Poder, mas cuja legitimidade deve ser submetida ao julgamento dos juízes ou quando o privado considere que seu interesses tenham sido lesados.

A Advocacia do Estado italiano, no início, era uma advocacia erarial, "Erário (do latim *ærium*, por sua vez de *aes* "bronze"), ou seja, "reserva de moedas", é um termo que indica genericamente as finanças do Estado e de esferas sub-estatais (governos subnacionais e municípios).

Os recursos que constituem o erário são provenientes em sua maioria dos impostos recolhidos da população. Assim se chamava no início, nasceu em 1876, um pouco depois da unificação da Itália, a quem contribuiu Garibaldi, que, como herói dos dois mundos, contribuiu também para a história do Brasil, após a unificação veio a se constituir a Advocacia Erarial. Assim se chamava porque era um órgão dependente do ministério das finanças, e tratava de interesses patrimoniais do Estado.

Pouco a pouco, com o passar dos anos, a Advocacia italiana desenvolveu as suas competências, e se liberou da tutela da Supremacia de um determinado ministério e tornou a Advocacia do Estado, na sua unidade, ou seja, com plena autonomia, plena independência e com uma competência que é muito ampla e representa todos os aspectos da administração do Estado além daquelas instituições que representam os interesses do Estado mesmo fora, externa aos ministérios considerados individualmente, com certeza a

reviravolta fundamental, o grande passo da Advocacia italiana, ocorreu após a conclusão da segunda guerra mundial.

Com o advento da constituição republicana instituiu-se um acordo no tribunal constitucional os direitos do cidadão, que tiveram uma proteção bem maior, e o Estado italiano, desenvolveu relações internacionais que o conduziram a posição de ser o primeiro fundador entre outros cinco países da comunidade européia, porque a comunidade européia nasceu na Europa com apenas seis países: Itália, Alemanha, França, Bélgica, Holanda, e Luxemburgo. Pouco a pouco a comunidade foi aumentada e hoje está composta por 27 estados europeus.

Com o advento da constituição republicana, e o desenvolvimento das relações internacionais e o desenvolvimento da economia italiana, em tantos setores, nos mais variados setores, com certeza, houve uma ampliação e um reforço, um fortalecimento das competências da advocacia do Estado, que a conduziu a ser hoje uma instituição que se interessa por todos os âmbitos político, econômico, jurídico, da nossa nação.

As nossas tarefas essenciais são:

1. Representar o governo frente à corte institucional. No nosso tribunal institucional, corresponde ao vosso Superior Tribunal Federal, tem competências muito semelhantes, nem todas as competências o vosso tribunal tem porque a nossa corte constitucional julga somente compatibilidade das leis do Estado e das leis regionais em relação à constituição republicana e julga também os conflitos de atribuições dentre os poderes do Estado, além de alguns procedimentos de *impeachment* por exemplo.
2. Nós como representantes do estado representamos o governo, frente a Corte Constitucional, não somente em defesa das leis, mas, às vezes, também representando a corte, analisando e apresentando a própria agilidade das leis, e manifestando nós mesmo às nossas perplexidades na eventualidade a possibilidade de declarar não compatíveis com a constituição de determinadas leis. Para fazer isso, obviamente, nós temos que sentir, ouvir, a palavra do governo, porque é onde se faz uma escolha política, decisão política do governo nós podemos e devemos cumprir nosso dever, que é aquele de sinalizar quais sejam as exigências jurídicas de determinado ato. Muitas vezes, o governo nos ouve de maneira preventiva antes de tomar uma decisão, de defender ou não defender determinada lei.

3. No âmbito internacional, a advocacia do Estado italiana exerce várias funções, não muito freqüente é a defesa que a Advocacia do estado italiano faz, frente à alta corte internacional de justiça de Haia, pelo simples motivo que as causas que são apresentadas aquela corte são contadas nos dedos da mão, mas as poucas vezes que a Itália teve que se apresentar frente a essa corte, a advocacia do estado, cumpriu a sua parte.
4. Outro campo de atividade é à frente a corte européia em relação aos direitos humanos, onde nós representamos somente nas causas mais importantes, o governo italiano às vezes é acusado de ter violado alguns dos direitos fundamentais do cidadão, lamentavelmente um dos problemas, que a Itália sofre a lentidão crônica da justiça onde não se consegue uma justiça com tempo razoável, criando dificuldades.
5. Também do ponto de vista do direito internacional, nós defendemos muitas questões em arbitragens internacionais onde o juiz nomeado pelas partes, o árbitro não sendo o fruto de uma determinada nacionalidade, ou nação frente a esses juízes podemos tranqüilamente ser defensores, tivemos também controvérsias com o Brasil, nos exercemos a função de apoio com a Itália.
6. Podem ser feitas constatações para que haja tutelas (paradiplomacia) junto aos advogados para que sejam feitas pesquisas e influências junto aos juízes. Ou no sentido contrario do estado brasileiro tutelar, pode ser feita uma defesa direta ou indireta, com acordos tratados entre o Brasil e Itália, a justiça permite que possa ser feita essa representação em prol de outro estado.
7. Mas nós chegamos muito recentemente a problemas em relação à recuperação de obras de arte, compradas de uma maneira muito suspeita, por alguns museus, e hoje essas obras de arte estão retornando à Itália, graças à justiça de outros países e à advocacia de estado.
8. Direito internacional – frente à corte de justiça da comunidade européia, que seja o aspecto mais interessante da atividade que se projeta no futuro que pode referir-se não somente a Europa mas também para outros países como modelo.

Vocês sabem que a comunidade européia que foi constituída aos 50 anos primeiro pelos 6 países e atualmente por 27 estados, criou um direito comunitário, quase que europeu, hoje 1/3 da Europa segue esse direito. Esse modelo é um direito diretamente aplicável a cada estado, portanto, o direito europeu comunitário europeu prevalece sobre o

direito nacional e os juizes nacionais, frente a uma lei nacional que não seja compatível com a lei comunitária, devem aplicar a lei comunitária, e não aplicar a lei nacional. Obviamente existem grandes problemas de interpretação das normas comunitárias, mas para resolver este problema, foi criada em Luxemburgo a corte de justiça de leis comunitárias européia composta de 27 juizes, um para cada estado membro.

Eles podem reunir-se em sessões plenárias ou parciais para resolver problemas das centenas de causas provenientes dos países europeus. Nessas causas, os países membros podem participar livremente ou quando considerem que a questão submetida àquela corte, e que se refira a um determinado caso, possa ter reflexo sobre interesses nacionais ou em situações semelhantes em outros estados, por isso com freqüência os estados intervêm nestes processos para representarem a própria opinião mesmo que a causa naquele momento se refira a outro estado.

Neste campo, a atividade da Advocacia do estado, é de grande interesse porque nós representamos o governo italiano em todas as causas frente à corte de justiça das comunidades européias, portanto, já que expressamos nossa opinião sobre as questões tratadas, nós contribuimos com certeza apara a criação de um desenvolvimento do direito comunitário aquele direito comunitário de interesse comum.

Com preponderância sobre direitos nacionais, as matérias são infinitas, já que as competências da comunidade européia cobrem tantos temas, praticamente todos, inicialmente econômicos, mercado comum, comunidade econômica européia, por isso primeiramente econômica, o mercado comum, e somente uma parte dessa comunidade, e a comunidade tornou-se a comunidade européia.

Com certeza, o desenvolvimento não foi fácil, nem rápido, mas a maturidade há enormes convergências de legislações, porque a comunidade européia ao ditar as próprias normas trouxe não só o direito comunitário, mas a orientação à legislação nacional de cada Estado. Além das causas de interpretações de lei, a advocacia do estado frente a Corte de justiça também representa os italianos, nos momentos em que o Estado italiano está em conflito com a união européia em determinadas questões, às vezes, acontece como em todos os Estados, ser acusado de coisas pouco legítimas, pouco compatíveis com as leis comunitárias, entra-se em discussão sobre esse tema.

Um exemplo de uma lei orçamentária que instituiu um imposto regional sobre as unidades financeiras, um imposto que provoca uma entrada muito boa de tributos, a comunidade européia diz que este imposto não era compatível com as leis comunitárias, e a corte de justiça teve que tomar uma decisão sobre este caso. Se houvesse perdido esta causa, nós teríamos tido um prejuízo econômico para o Estado o tesouro que teria

provocado uma queda financeira na Itália. Falava-se de 30 bi de euros por ano de perda de 150 bi a restituir ilegítimamente, 300 bi de reais, teria sido um número terrível, defendemos frente à corte, e ganhamos, mesmo com a desaprovação da sociedade, cumprimos nosso dever, o prejuízo teria sido muito maior se tivesse tido um desastre nacional.

Quais são os nossos deveres? A Itália está dividida em regiões, mas o estado é somente um, portanto não existem juízes estaduais, somente federais, somente representantes do estado, a justiça é uma prerrogativa do estado. E por isso a Advocacia do Estado defende os interesses do Estado, frente a todos os juízes do Estado. De qualquer espécie e grau, ordinário, direitos humanos, corte de apelo, administrativos (poderes do estado).

Em todos os casos, como consultoria, o Advogado representa sim o Estado, não defendemos o estado com os olhos fechados, sempre no interesse da coletividade, sugerimos ao executivo, comportamentos juridicamente corretos, sempre a decisão final corresponde à administração, mas a nossa sugestão é muito escutada, porque nós fazemos um julgamento nunca subjugado por interesses.

Representamos o estado no modo completo como um sentido amplo, os governos passam e o Estado permanece.

#### **Estrutura:**

Somos 370 advogados em toda a Itália.

Advocacia-Geral de Roma e 25 distritos com a corte de apelo.

Estrutura que representa de uma mesma maneira, ética o estado pode solicitar a troca do advogado, e por questões de ética é encarado com naturalidade.

O custo de manter é muito simples. O advogado do estado tem um custo muito inferior se o Estado tivesse que confiar suas causas a advogados externos de foro livre, em cada momento.

Do ponto de vista econômico, parecem com os juízes, às classes de categorias salariais, são iguais a de juízes magistrados, mas algo que permitem incentivos, ao ganhar um causa e o juiz liquida a despesa em nosso favor, o advogado tem o direito de receber parte da soma, que não vai para o estado, vai para uma caixa, fundo único que é dividido para todos os advogados da união.

Existem casos em que o juiz embora dê razão, não condena o pagamento das despesas, mas sim a compensação das despesas. Quando a causa é discutível, não temos a liquidação completa, mas metade, que também é distribuído no fundo.

O futuro nestes 130 anos de existência precisa de reformas, para que a profissão seja mais eficiente e eficaz:

- Sistemas informatizados.
- Experiências com instituições semelhantes.
- Um estado mais ético e social.

Pergunta – se a advocacia geral da Itália também exerce o papel consultivo?

Resposta (Fiumara):

Defendemos as causas à frente a todos os juízes nacionais, mas temos um critério, por isso, procuramos confiar aos funcionários administrativos, com a ajuda da lei algumas causas que não achamos necessário uma competência de 360 graus, mas que olhe para coisas extremamente setoriais. Não tratamos de problemas administrativos, os juízes tributários de primeiro e segundo grau, somente a corte de cassação. A minha política pessoal é a de procurar causas mais importantes, deixando as causas menos importantes aos cuidados de escritórios locais nas próprias instituições, concentrando nas questões de máxima que vai para outra.

Um problema da justiça é procurar sistemas de justiça alternativas não se podem confiar toda a carga de trabalho a juízes, distâncias simples para cada cidadão, sistemas alternativos que não precisem de juízes.

Garantir os direitos fundamentais, não só da sociedade, como também da separação de poderes e divisão de poderes, para que o Estado não atue contra o cidadão, impedir o excesso contra os cidadãos e assegurar que as atribuições atribuídas por lei sejam ameaçadas na concentração de poderes. Em 1948, o que antes era para exercer a soberania do estado foi alterado para impedir o excesso do poder administrativo.

O Brasil ainda está em uma identidade Estado-Nação enquanto a Itália está voltada para um processo regional, comunidade europeia, Kant dizia paz contra guerra, e a paz interna.

Temos a atuação em frente à corte de Haia, direitos humanos, arbitragens internacionais, e sublocadas, projeto de lei para um tratado de cooperação de atuação internacional, avançar para o sistema regional como na Europa, o mandado de prisão, por exemplo, é internacional.

Tribunal administrativo ou contencioso, para que o advogado da união pudesse atuar diretamente.



Pergunta:

1- Sou do Departamento Internacional da AGU, meu nome é Milton Toledo Junior e gostaria de perguntar sobre a atuação no âmbito internacional.

Identificamos que a Itália passa pelo mesmo problema, litigiosidade, a carreira de advogado do Estado é a mais atrativa. Na Corte de Haia, o Brasil não teve nenhum litígio, na Corte dos direitos interamericanos a AGU patrocinou a defesa do estado brasileiro e todas as ações, para falar a verdade duas ações.

Arbitragens e apoios internacionais e litígios em foros estrangeiros.

Defesa de estados estrangeiros – cooperação de estados.

Existem planos para incremento da atuação internacional, como vê a atuação dos advogados do estado para embaixadas na república italiana.

O sistema comunitário europeu não tem paralelos, nem precedentes, direito supranacional, no entanto no âmbito do MERCOSUL, se espera que o incremento possam se ver disputas de ordem comercial e outros de outras ordens.

Resposta (Fiumara):

- Delicado, a comunidade européia nasceu após uma terrível guerra e no início contou com a participação de países que haviam lutado ferozmente na guerra, poucos meses antes lutaram entre eles, se unificaram pelo carvão e aço. Antes se falava de MEC - Mercado Comum Europeu. Não foi fácil desenvolver esta comunidade européia. Hoje, o direito comunitário prevalece sobre o direito nacional, isto não está escrito não havia nenhuma foi uma criação de jurisprudência, méritos das cortes de justiça da comunidade européias, de início assumiam poucas causas e hoje fazem muitas. Desde o começo era uma atividade diferenciada, conforme as regras comuns do direito internacional não totalmente aplicadas, portanto, as leis são aplicáveis no Estado, somente quando ratificadas e transpostas conforme as normas nacionais.

A comunidade declarou que as normas comunitárias serão automaticamente aplicáveis sem necessidade de uma recepção formal, por parte da legislação de cada país, o cidadão pode pedir frente ao juiz nacional a aplicação do direito comunitário, são duas sentenças na verdade, que a corte de justiça emitiu após poucos anos de exercício de sua função. Isso produziu um impacto de difícil assimilação dos juízes dos tribunais superiores alemã se o direito comunitário diz uma coisa e um mês depois uma lei nacional diz o contrario, então

conforme a sucessão dessas leis, seriam aplicadas nacionais, houve uma batalha muito grande contra essa teoria, portanto ganhou-se por bom senso.

A função da corte deve ser primária, não secundária. Os Estados renunciaram a uma parte da soberania deles, integração entre o direito comunitário e internacional para formar um corpo júri. Então a nossa função nesse contexto foi fundamental, houve a necessidade de resolver a nível comunitário que as leis nacionais teriam resolvido de forma disforme, portanto uma das regras fundamentais, no caso de dúvida de uma interpretação de uma norma comunitária o juiz deverá nacional deve suspender o seu juízo e se dirigir a corte internacional para que ela determine o que deverá ser aplicado, aí nossa atividade é essencial.

Com relação à Consultoria internacional, também ocorre internamente, entre as paredes da advocacia dos nossos, mas também junto às administrações para fornecer-lhes uma contribuição imediata, no meu currículo, que foi muito gentilmente lembrado pelo colega, chefe de legislativo, ou chefe de gabinete, por um lado advogado do Estado, e também a função de conselheiro para formulação de leis, normas de relevância, uma atividade deste tipo pode ser feito junto às embaixadas, onde haja a oportunidade ou necessidade, a nível jurídico.

Instituir uma sede da advocacia de estado em Bruxelas, ou Luxemburgo, capital da Europa, sede das maiores instituições européias, e Luxemburgo, lugar onde concretamente se apresenta frente ao juiz. Isso pode ser útil, dar um ajuda em qualquer caso a embaixada pode pedir diretamente a Roma, recuperação das obras de arte, ministério dos bens culturais, e MRE e dos países dos quais pedimos, como os EUA que estão restituindo algumas obras de arte à Itália.