

4. Organização dos Poderes

Neste tópico, o objetivo é tratar da organização e das funções dos poderes, com informações sobre as formas de escolha de seus titulares, bem como suas competências e atribuições, conforme disciplina a Constituição Federal.

A Constituição Federal, em seu Título IV, tratou da Organização dos Poderes em quatro Capítulos, e destinou o Capítulo I ao Poder Legislativo, o Capítulo II ao Poder Executivo, o Capítulo III ao Poder Judiciário e o Capítulo IV às “Funções Essenciais à Justiça”, incluindo neste último o Ministério Público, a Advocacia Pública e a Defensoria Pública.

Os constituintes, ao colocarem as instituições que exercem funções essenciais à Justiça no Capítulo da Organização dos Poderes, mas sem subordinação a nenhum dos Três Poderes, quiseram valorizar e caracterizar a independência e a autonomia operacional dessas instituições em relação aos poderes, uma nova tendência nos sistemas de controle.⁶

Durante considerável período histórico, o sistema de freios e contrapesos próprio da divisão ou das funções dos poderes, idealizado pelo pensamento liberal, foi considerado um importante (e suficiente) instrumento de controle da atuação estatal, notadamente para conter abusos e desvios no seio do Poder Público.

Ocorre, entretanto, que a crescente complexidade da vida econômica, política e social, inclusive com o alargamento do papel e do “tamanho” do Estado, decretou a insuficiência dos instrumentos clássicos ou tradicionais de controle da vida democrática dentro e fora do Poder Público, em particular o aludido sistema de freios e contrapesos.

No Brasil, a consciência, cada vez mais presente, da necessidade de controles mais efetivos sobre as ações multifacetadas do Poder Público resultou na construção de importantes instituições nas últimas décadas, como: *i*) as Cortes de Contas; *ii*) o Ministério Público; *iii*) os sistemas de Controle Interno; *iv*) a Advocacia Pública; e *v*) a Controladoria-Geral.

Trata-se de um fenômeno contemporâneo caracterizado pela multiplicação de órgãos constitucionalmente autônomos com nítidas fun-

6 No caso da Advocacia-Geral da União, contudo, sendo a instituição responsável por exercer as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, sua vinculação a esse Poder, inclusive do ponto de vista hierárquico, é inquestionável. O mesmo princípio aplica-se às Procuradorias dos estados e do Distrito Federal.

ções de controle, uma verdadeira pluralização de centros de poder para tornar mais eficientes os controles recíprocos no exercício das funções públicas.

Todos esses fatores resultam neste tópico, destinado a descrever o que fazem os poderes e seus agentes, no qual também incluímos as instituições que exercem funções essenciais à Justiça, na exata ordem em que estão listadas no Título IV da Constituição Federal.

4.1. Poder Legislativo: composição e atribuições

O Poder Legislativo Federal é bicameral, composto pela Câmara dos Deputados, que representa o povo, e pelo Senado Federal, que representa as entidades federadas (os estados e o Distrito Federal), e se reúne ordinariamente em Brasília no período de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.

Os deputados, com mandato de quatro anos, são eleitos pelo sistema proporcional. Cada um dos 26 estados e o Distrito Federal podem eleger o mínimo de oito e o máximo de setenta, dependendo do tamanho da população, limitada a composição total da Câmara Federal a 513 deputados. Já os senadores, em número de 81, são eleitos pelo sistema majoritário para um mandato de oito anos, sendo três por Unidade da Federação, alternando a eleição de um terço numa eleição e dois terços na seguinte.

O Congresso Nacional exerce suas atribuições constitucionais, isoladamente, na Câmara e no Senado, ou conjuntamente, em sessão das duas Casas num mesmo plenário. São três as principais atribuições do Congresso: representar o povo e as Unidades da Federação, fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e legislar.

Em sua função representativa, os deputados e senadores, como integrantes do Congresso Nacional, falam em nome da população, participam de eventos, mediam conflitos sociais, intermediam demandas, abrem canais de diálogo, negociação e encaminhamento de soluções entre representantes de segmentos sociais, lideranças políticas e autoridades do governo, proferem discursos, enfim, articulam consensos, conciliam interesses das diversas correntes e segmentos sociais ou econômicos.

No exercício das funções de fiscalização e controle, que são praticadas nas dimensões política e constitucional, os congressistas dispõem de instrumentos e meios – entre os quais as comissões de fiscalização financeira e controle e as comissões parlamentares de inquérito –, da prerrogativa de requisitar documentos e, para efeito externo, do Tribunal de Contas da União, como órgão auxiliar do Congresso Nacional, que realiza a fiscalização financeira, orçamentária, contábil e operacional da União, quanto a legalidade, legitimidade e economicidade, a aplicação das subvenções e renúncias de receitas dos poderes do Estado.

A dimensão política do controle consiste em criticar atitudes, comportamentos e atos do governo, convocar autoridades, investigar fatos determinados, aprovar nome de autoridades, acusar, processar e julgar o presidente, seu vice e ministros, apreciar vetos presidenciais, sustar atos que exorbitem do poder regulamentar ou da delegação legislativa, julgar as contas do Presidente da República, entre outras.

A dimensão constitucional da fiscalização e do controle compreende os aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, cuja operacionalização se processa por intermédio das peças orçamentárias e fiscais, de conformidade com os prazos e ritos definidos na lei e na Constituição.

No plano legislativo, compete ao Congresso Nacional deliberar sobre todas as matérias de competência da União, envolvendo desde as leis de caráter regulatório, passando pelas que criam, majoram ou reduzem impostos, taxas e contribuições, como também pelas que ampliam ou restringem direitos sociais, sem se furtar de disciplinar a alocação e aplicação dos recursos públicos.

O processo ou procedimento legislativo, segundo o artigo 59 da Constituição, compreende a elaboração de: *i*) emendas à Constituição; *ii*) leis complementares; *iii*) leis ordinárias; *iv*) leis delegadas; *v*) medidas provisórias; *vi*) decretos legislativos; e *vii*) resoluções. Além da tipologia, o processo legislativo inclui o rito de elaboração, redação e consolidação das leis, assim como a iniciativa, a tramitação, a votação, a sanção e a publicação.

As competências legislativas, ainda de acordo com a Constituição, possuem três dimensões: *ii*) as privativas da União (art. 22 da CF);

ii) as comuns à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios (art. 23 da CF); e *iii*) as concorrentes entre a União, os estados e o Distrito Federal (art. 24).

As atribuições legislativas do Congresso, para facilitar o entendimento, podem ser classificadas em três níveis, segundo a Constituição Federal (CF): geral, exclusiva e privativa.

As atribuições gerais (art. 48 da CF) consistem em elaborar as leis da República, com a sanção do Presidente da República, e emendar a Constituição, fazendo uso do poder constituinte derivado.

As exclusivas (art. 49 da CF) compreendem atos que prescindem de sanção e, portanto, são imunes ao veto presidencial. Entre essas, incluem-se a aprovação dos tratados internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, dos quais o Brasil faça parte, e as Propostas de Emenda à Constituição (PECs).

As privativas estão relacionadas aos assuntos internos da Câmara, do Senado e do Congresso, aos temas que lhes foram delegados pela Carta Política, ou destinadas à ratificação de atos dos Poderes Executivo e Judiciário, entre outros assuntos previstos na Constituição Federal.

As atribuições privativas da Câmara (art. 51 da CF) podem ser reunidas em cinco itens: *i*) autorizar a instauração de processo contra o presidente da República, seu vice e os ministros de Estado; *ii*) proceder à tomada de contas do presidente da República; *iii*) dispor sobre organização e funcionamento interno, inclusive polícia; *iv*) eleger membros para o Conselho da República; e *v*) elaborar e modificar o seu regimento interno.

O Senado Federal, igualmente, possui atribuições privativas (art. 52 da CF). Entre elas, as mais importantes são: *i*) a prerrogativa de processar e julgar o presidente da República, seu vice e os ministros de Estado; *ii*) a aprovação de nomeações de magistrados, ministros do Tribunal de Contas da União, diretores do Banco Central e de Agências Reguladoras; procurador-geral da República e outros titulares de cargos públicos; *iii*) a autorização de empréstimos externos aos estados e municípios; *iv*) a fixação de limites de endividamento dos entes federativos (União, estados, DF e municípios); e *v*) a sustação da execução de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal.

O Congresso Nacional, em reuniões e sessões mistas, em que deputados e senadores se reúnem conjuntamente, também por determinação constitucional, delibera sobre matérias orçamentárias (Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, Lei Orçamentária Anual – LOA, Créditos Adicionais), aprecia os vetos presidenciais, elabora seus regimentos internos, recebe o compromisso do presidente da República e de seu vice, além de inaugurar a sessão legislativa.

Registre-se, ainda, que o Congresso Nacional desempenha três papéis na esfera legislativa: *i)* legislador federal; *ii)* legislador nacional; e *iii)* legislador como Poder Constituinte Derivado. O primeiro consiste na aprovação e validação das leis que obrigam as pessoas e entes no plano da União. O segundo refere-se às leis que, além das pessoas e instituições na esfera federal, aplicam-se aos estados e municípios. Por sua vez, o terceiro diz respeito à prerrogativa de alterar a Constituição Federal, nos limites por ela mesma definido.

Em suas funções legislativas, o Congresso Nacional – assim como a Câmara e o Senado separadamente – deve observar alguns preceitos, indispensáveis à legitimidade do processo de elaboração das leis, como: *i)* participação plena dos parlamentares; *ii)* respeito às normas regimentais, o que garante a legalidade e publicidade dos debates e decisões; *iii)* preservação dos direitos de minorias; *iv)* decisão colegiada; *v)* conhecimento prévio da pauta de votações; e *vi)* possibilidade de negociações, nos limites admitidos regimentalmente.

As atividades das Casas do Congresso estão organizadas em torno de funções de direção, deliberação, controle interno; e função auxiliar. A função de direção é exercida pelas Mesas da Câmara, do Senado e do Congresso Nacional; a deliberativa, pelo Colégio de Líderes, pelo Plenário e pelas Comissões; a de controle interno, pelas Corregedorias, Ouvidorias e Secretarias de Controle Interno; e a de auxílio ou auxiliar, pelas Procuradorias.

O Poder Legislativo é o mais transparente e aberto à participação da sociedade. Como exemplo, cita-se a apresentação de proposições, o acesso à Comissão de Legislação Participativa, a apresentação de projeto de iniciativa popular, como também o amplo acesso aos seus bancos de dados, via internet, ou a presença em audiência pública, comissões gerais e outras instâncias de contato com os cidadãos.

A missão dos parlamentares (deputados e senadores) nas democracias é exatamente a de reconhecer, garantir e proteger as liberdades e os direitos fundamentais da cidadania, da qual são delegados. E ao cidadão, como titular do poder, compete fiscalizar o desempenho dos eleitos, cobrando compromissos e ética no exercício das funções públicas.

Assim, cabe à sociedade em geral, e aos setores organizados em particular, monitorar as atividades dos Poderes, especialmente do Legislativo e do Executivo. Contudo, para acompanhar e influenciar nas tomadas de decisões, nos três níveis e esferas de governo, é fundamental conhecer o processo decisório, incluindo as táticas e estratégias empregadas, os atores envolvidos, os instrumentos e as regras utilizadas.⁷

4.2. Poder Executivo: administração direta e indireta

Ao Poder Executivo compete, entre outras atribuições, exercer a direção superior da administração federal; participar do processo legislativo, por meio de iniciativa de leis, adoção de medidas provisórias, oposição de vetos ou sanção aos projetos de lei, promulgação, publicação e regulamentação das leis; arrecadar e administrar os tributos; nomear e exonerar seus servidores públicos, inclusive ministros de Estado; celebrar tratados, declarar guerra e fazer a paz; comandar as Forças Armadas; decretar estado de defesa e estado de sítio; decretar e executar intervenção federal nos estados.

O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República e auxiliado pelos ministros de Estado. Suas atividades são desenvolvidas e realizadas pela administração pública que, segundo o art. 37 da Constituição, deve obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

As competências dos órgãos da Presidência da República, as atribuições dos ministérios e o vínculo das entidades compreendidas na administração indireta, além da estrutura básica dos ministérios e dos órgãos da Presidência da República, estão disciplinados na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

7 A este respeito, recomenda-se a leitura do livro *Por dentro do processo decisório: como se fazem as leis*, editado em 2006 pelo DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar.

Essa Lei, editada no primeiro ano do governo Lula, define claramente o funcionamento dos órgãos governamentais, que segue um padrão procedimental, tanto na administração direta como na indireta, cujo conhecimento ajuda a compreender como as decisões são tomadas no governo.

A administração pública divide-se entre direta ou centralizada, exercida por meio dos ministérios e órgãos da Presidência da República; e indireta ou descentralizada, conduzida pelas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

A administração direta é formada pelo conjunto de órgãos que integram a estrutura administrativa da União (Presidência da República e ministérios) e responde pela direção superior, regulamentação e administração.

Em novembro de 2009, a administração direta tinha a seguinte composição: a) a Presidência da República, Vice-Presidência e mais treze órgãos cujos titulares possuíam *status* ministerial (Advocacia-Geral da União, Banco Central do Brasil, Controladoria-Geral da União, Casa Civil, Secretaria-Geral, Secretaria de Relações Institucionais, Secretaria de Comunicação, Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria de Assuntos Estratégicos, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Secretaria Especial dos Portos, Secretaria Especial de Direitos Humanos); e b) 24 ministérios.

O número de ministérios e órgãos com *status* de ministério varia de governo para governo, sendo atribuição do presidente da República defini-los, segundo o grau de prioridade dado aos temas a cargo dessas instâncias.

Tabela II – Quantidade de Ministérios por Governo

José Sarney	Fernando Collor	Itamar Franco	FHC I	FHC II	Lula I	Lula II
15/03/1985 a 15/03/1990	15/03/1990 a 02/10/1992	02/10/1992 a 1º/01/1995	1º/01/1995 a 1º/01/1999	1º/01/1999 a 1º/01/2003	1º/01/2003 a 1º/01/2007	1º/01/2007
25 + 3 (<i>status</i>)*	17 + 2 (<i>status</i>)	21 + 7 (<i>status</i>)	24 + 2 (<i>status</i>)	30 + 4 (<i>status</i>)	24 + 9 (<i>status</i>)	24 + 13 (<i>status</i>)

*Ministérios e secretarias especiais com titular nomeado com *status* de ministro de Estado.

Já a administração indireta, que responde pela execução de atividades, é constituída pelas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, com características próprias definidas em lei, inclusive os regimes trabalhistas, que são diferentes entre as empresas e instituições.

As autarquias são entidades autônomas, de personalidade jurídica de direito público, com gestão administrativa e financeira descentralizada, criadas por lei para exercer atividades típicas de Estado, com patrimônio próprio e gozo de imunidade tributária, sujeitas ao regime jurídico único de pessoal da administração federal. No uso de sua autonomia administrativa e financeira, as autarquias são responsáveis por seus atos.

Entre as autarquias de maior importância e visibilidade, destacam-se o Banco Central do Brasil, o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (Dnit), o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), o Instituto Nacional da Propriedade Industrial (Inpi), a Superintendência de Seguros Privados (Susep) e todas as agências reguladoras.

As fundações públicas são entidades autônomas sem fins lucrativos, de personalidade jurídica própria, com gestão administrativa e financeira descentralizada, criadas mediante autorização legal para desenvolver atividades que não sejam exclusivas de Estado, custeadas com recursos da União e de outras fontes. Gozam de alguma imunidade tributária, são vinculadas ao Ministério da área correlata, e seus funcionários, segundo o *caput* art. 39 da CF, são regidos pelo regime jurídico único da administração pública federal. O seu regime jurídico pode ser de direito público ou privado, e lei complementar deverá definir as áreas de sua atuação.

Entre as fundações públicas de maior destaque estão a Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), a Fundação Nacional do Índio (Funai), a Fundação Nacional de Artes (Funarte), a Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho (Fundacentro), a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Fundação Universidade de Brasília (FUB).

As empresas públicas são entidades autônomas, criadas mediante autorização legal para prestar serviço público ou para explorar atividade econômica, de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivamente público, com pessoal regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Entre as principais empresas públicas estão o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), a Caixa Econômica Federal (CEF), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), a Casa da Moeda do Brasil, a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) e o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro).

As sociedades de economia mista são entidades criadas mediante autorização legal para a exploração de atividade econômica, de personalidade jurídica de direito privado, sob a forma de sociedade anônima, com patrimônio e recursos próprios. Supervisionadas pelo ministério da área, têm seu pessoal contratado pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Entre as principais estão o Banco do Brasil, a Petrobras e a Eletrobrás e suas subsidiárias.

O número de órgãos e entidades na administração pública direta e indireta, em 2009, somava 282 órgãos e entidades, sendo, na administração direta, 24 ministérios e 13 órgãos com *status* ministerial; e, na indireta, 154 autarquias, 37 fundações públicas, 39 empresas públicas e 13 sociedades de economia mista.⁸

A estrutura, as atribuições, as competências, os processos institucionais, a lógica de formação e funcionamento do governo e da máquina pública, assim como as disputas que envolvem o processo decisório, serão detalhados nos próximos tópicos desta publicação.

4.3. Poder Judiciário: estrutura e atribuições

O Poder Judiciário, cujos integrantes são vitalícios e inamovíveis, é o principal pilar da prestação jurisdicional, que também inclui o Ministério

8 Conferir apresentação de Sheila Maria Reis Ribeiro, Oficina: nº 3 – “Organização e funcionamento da administração pública brasileira”, de Sheila Maria Reis Ribeiro, na VI Semana de Administração Orçamentária, Financeira e de Contratações Públicas, Brasília, consultado em 09/11/2009 e disponível em: https://www.gespublica.gov.br/folder_publicacoes/pasta.2009-07-27.7881034804/pasta.2009-09-03.8383125787/Semana%20Orçamentaria%20Federal%20-%20Organizacao%20e%20funcionamento%20da%20administracao%20publica%20-%20atualizada%20-%202020-08-2009.pdf

Público, a Advocacia Pública e a Defensoria Pública. Sua função, no Estado Democrático de Direito, é julgar a aplicação da lei, fazer o controle de constitucionalidade e promover a justiça.

A função jurisdicional, que consiste na obrigação e na prerrogativa de compor os conflitos de interesse em situações concretas, mediante um processo judicial, com a aplicação de normas gerais e abstratas, é a missão maior da magistratura.

Em termos gerais, o controle de constitucionalidade, realizado sempre por provocação, que analisa os atos ou normas legais à luz da Constituição, possui dois sistemas: *i*) o difuso, feito por todos os órgãos do Poder Judiciário, mas válido apenas para o caso objeto de decisão; e *ii*) o concentrado, feito pelo Supremo Tribunal Federal, mediante ação direta de inconstitucionalidade e outras ações como ação declaratória de constitucionalidade, cuja decisão favorável ataca a lei ou ato normativo em tese.

A promoção da Justiça se materializa com a prestação jurisdicional, ou seja, a decisão com ganho de causa a quem de direito, e, de preferência, com a celeridade para que haja reparação de danos ou evite prejuízos irreparáveis às partes em litígio.

Segundo o artigo 92 da Constituição, o Poder Judiciário é exercido pelos seguintes órgãos:

- I - Supremo Tribunal Federal;
- II - Superior Tribunal de Justiça;
- III - Tribunais Regionais Federais e juízes federais;
- IV - Tribunais e juízes do trabalho;
- V - Tribunais e juízes eleitorais;
- VI - Tribunais e juízes militares; e
- VII - Tribunais e juízes dos estados e do Distrito Federal e Território.

A estrutura do Poder Judiciário, com duplo grau de jurisdição, é organizada por instâncias, dentro de um sistema hierárquico, observada a competência dos diversos órgãos.

O Poder Judiciário está organizado em duas esferas de governo - federal e estadual - de acordo com a competência de cada ente. À justiça estadual

competete julgar ações que não estejam reservadas à Justiça Federal, inclusive em grau de recurso.

Os processos de primeira instância, em razão do duplo grau de jurisdição, podem ser revistos pelas instâncias superiores. A decisão de primeira instância é individual, de um juiz isoladamente, enquanto nas instâncias superiores as decisões são colegiadas.

Um processo trabalhista, por exemplo, ingressa numa vara e, havendo recurso, pode ser remetido para o Tribunal Regional, chegar ao Tribunal Superior do Trabalho e até ao Supremo Tribunal Federal, se houver matéria constitucional e recursos nesse sentido.

Ao Poder Judiciário da União, que aplica e administra a Justiça Federal ou Comum e também a Especializada, compete julgar os conflitos, controlar o abuso de poder ou de autoridade, reparar danos e, principalmente, assegurar a soberania da Justiça e a realização dos direitos individuais nas relações sociais.

A Justiça Federal ou Comum é composta pelos Tribunais Regionais Federais e juízes federais e responde pelo julgamento das ações envolvendo a União, as autarquias e fundações públicas federais.

A Justiça Especializada é formada pela Justiça do Trabalho, Eleitoral e Militar. A primeira concilia e julga os conflitos individuais ou coletivos nas relações de trabalho. À segunda, além da organização, fiscalização, apuração das eleições e diplomação dos eleitos, compete julgar os casos de inelegibilidade ou de abuso de poder econômico, entre outros. À terceira e última compete processar e julgar os crimes de natureza militar definidos em lei.

O Supremo Tribunal Federal, composto de onze membros, é o órgão máximo do Poder Judiciário, que tem como função primordial a guarda da Constituição Federal, enquanto o Superior Tribunal de Justiça, composto de 33 ministros, responde pela guarda do direito nacional infraconstitucional por intermédio da harmonização das decisões proferidas pelos tribunais regionais federais e pelos tribunais estaduais de segunda instância.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), criado em 2004, faz parte do esforço de modernização, controle e transparência administrativa e processual do Poder Judiciário, tanto no aspecto financeiro, quanto no cumprimento dos deveres funcionais dos juízes.

Trata-se de um órgão do Poder Judiciário com sede em Brasília e atuação em todo o território nacional, que tem por finalidade aperfeiçoar o serviço público de prestação da Justiça. Criado dentro da reforma do Judiciário (Emenda Constitucional nº 45/2004), nos termos do art. 103-B, da Constituição Federal, é presidido pelo presidente do Supremo Tribunal Federal.

O CNJ é composto de quinze membros com mais de 35 e menos de 66 anos de idade, dos quais nove são magistrados indicados pelos Tribunais Superiores e seis externos ao Poder Judiciário, sendo dois membros do Ministério Público, indicados pelo procurador-geral da República, dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da OAB, e dois cidadãos, de notório saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal, que, após terem seus nomes aprovados pela maioria absoluta do Senado Federal, serão nomeados pelo presidente da República, para mandato de dois anos, permitida uma recondução.

4.4. Funções essenciais à Justiça

Os órgãos que exercem funções essenciais à Justiça, segundo os artigos 127 a 135 da Constituição, são o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Advocacia Pública, que, ao lado da advocacia privada, são instituições auxiliares, mas externas, aos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). O advogado ou a advocacia privada, conforme o artigo 133 da Constituição, também é indispensável à administração da Justiça, sendo inviolável por atos e manifestações no exercício da profissão.

A advocacia pública, organizada na União, nos estados e no Distrito Federal, classifica-se, segundo Diogo de Figueiredo, em três dimensões, embora não se limite a isto: *i*) da sociedade, a cargo do Ministério Público; *ii*) dos necessitados, de responsabilidade da Defensoria Pública; e *iii*) do Estado, de competência da AGU e Procuradorias.

No plano municipal, as leis orgânicas, especialmente dos grandes municípios e capitais, têm criado Procuradorias nos mesmos moldes das Procuradorias nos Estados, utilizando como parâmetros os princípios do artigo 132 da Constituição Federal.

4.4.1. Ministério Público

O Ministério Público, de acordo com o artigo 127 da Constituição Federal, é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, a quem cabe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Está dividido entre Ministério Público da União e Ministérios Públicos dos Estados, sendo o primeiro desmembrado em Ministério Público: *i)* Federal; *ii)* do Trabalho; *iii)* Militar; e *iv)* do Distrito Federal e Territórios.

Espécie de fiscal da sociedade e da lei, o Ministério Público, cujas funções estão disciplinadas no artigo 129 da Constituição, tem como chefe o procurador-geral da República, nomeado pelo presidente da República entre os integrantes da carreira maiores de 35, após aprovação do seu nome pela maioria absoluta do Senado Federal para mandato de três anos, permitida a recondução.

Ao procurador-geral da República compete, entre outras funções, manifestar-se previamente em todos os processos de sua responsabilidade perante o Supremo Tribunal Federal, cabendo-lhe, ainda, propor a Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, além de ações penais e civis públicas e pedidos de intervenção federal nos estados e no Distrito Federal.

O procurador-geral da República, além de chefe do Ministério Público da União, é o procurador-geral eleitoral e o presidente: *i)* do Colégio de Procuradores da República; *ii)* do Conselho Superior do Ministério Público Federal; *iii)* do Conselho de Assessoramento Superior do Ministério Público; e *iv)* da Comissão de Concurso.

A carreira do Ministério Público Federal é constituída dos cargos de subprocurador-geral da República, procurador regional da República e procurador da República, sendo este o cargo inicial da carreira.

4.4.2. Defensoria Pública

À Defensoria Pública, outra instituição essencial à função jurisdicional do Estado, compete a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e

a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, entendendo-se como tal os pobres ou os indivíduos que comprovarem insuficiência de recursos, nos termos dos artigos 5º, inciso LXXIV, e 134 da Constituição Federal.

Nos termos constitucionais e das Leis Complementares nº 80/94 e 132/2009, compete à Defensoria Pública, entre outras atribuições:

- prestar orientação jurídica e exercer a defesa dos necessitados, em todos os graus;

- promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos;

- promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico;

- prestar atendimento interdisciplinar, por meio de órgãos ou de servidores de suas carreiras de apoio para o exercício de suas atribuições;

- exercer, mediante o recebimento dos autos com vista à ampla defesa e o contraditório em favor de pessoas naturais e jurídicas, em processos administrativos e judiciais, perante todos os órgãos e em todas as instâncias, ordinárias ou extraordinárias, utilizando todas as medidas capazes de propiciar a adequada e efetiva defesa de seus interesses;

- representar aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, postulando perante seus órgãos;

- promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupos de pessoas hipossuficientes;

- exercer a defesa dos direitos e interesses individuais, difusos, coletivos e individuais homogêneos e dos direitos do consumidor, na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal;

- impetrar *habeas corpus*, mandado de injunção, *habeas data* e mandado de segurança ou qualquer outra ação em defesa das funções institucionais e prerrogativas de seus órgãos de execução;

- promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela;

- exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado;

- acompanhar inquérito policial, inclusive com a comunicação imediata da prisão em flagrante pela autoridade policial, quando o preso não constituir advogado;

- patrocinar ação penal privada e a subsidiária da pública;

- exercer a curadoria especial nos casos previstos em lei;

- atuar nos estabelecimentos policiais, penitenciários e de internação de adolescentes, visando a assegurar às pessoas, sob quaisquer circunstâncias, o exercício pleno de seus direitos e garantias fundamentais;

- atuar na preservação e reparação dos direitos de pessoas vítimas de tortura, abusos sexuais, discriminação ou qualquer outra forma de opressão ou violência, propiciando o acompanhamento e o atendimento interdisciplinar das vítimas;

- atuar nos Juizados Especiais;

- participar, quando tiver assento, dos conselhos federais, estaduais e municipais afetos às funções institucionais da Defensoria Pública, respeitadas as atribuições de seus ramos;

- executar e receber as verbas sucumbenciais decorrentes de sua atuação, inclusive quando devidas por quaisquer entes públicos, reservando-as a fundos geridos pela Defensoria Pública destinados, exclusivamente, ao aparelhamento da Defensoria Pública e à capacitação profissional de seus membros e servidores; e

- convocar audiências públicas para discutir matérias relacionadas às suas funções institucionais.

A Defensoria Pública está organizada, embora ainda de modo insuficiente, nos planos federal e estadual. Na Administração Pública Federal,

vincula-se, administrativamente, ao Ministério da Justiça. Na esfera estadual, goza de autonomia.

O defensor público, cargo cujo ingresso exige formação jurídica e aprovação em concurso público, é independente no exercício de sua missão, podendo litigar em favor dos interesses de seus assistidos em todas as instâncias, independente de quem ocupe o polo contrário da relação processual, seja pessoa física ou jurídica, a administração pública ou a administração privada, em todos os seus segmentos.

As áreas de competência são amplas, tanto no plano federal quanto no estadual, e incluem o ajuizamento e acompanhamento de ações nos campos cível, penal, prisional, de direitos humanos, violência doméstica, infância e juventude, tutelas coletivas e consumidor, regulação fundiária, entre outras.

As maiores demandas são na área de família e sucessão, como alimentos, paternidade, guarda e tutela; e na fazenda pública, especialmente no fornecimento de medicação, internação hospitalar, educação, transporte etc.

4.4.3. Advocacia-Geral da União

A Advocacia-Geral da União (AGU), órgão essencial à Justiça, cujo titular ocupa cargo político de ministro de Estado, faz a representação judicial e extrajudicial da União (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário), com atuação no contencioso na defesa dos três poderes. Exerce, ainda, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico no âmbito do Poder Executivo.

No contencioso, a Advocacia-Geral da União, por intermédio dos Advogados da União, dos Procuradores da Fazenda Nacional e dos Procuradores Federais, responde pela representação judicial nas ações em que a União, incluindo as autarquias e fundações, figura como autora, ré, ou, ainda, terceira interessada, promovendo a defesa das políticas, do interesse, do Erário e dos agentes públicos, com excelentes resultados favoráveis à administração direta federal e suas autarquias e fundações públicas. A representação extrajudicial é exercida perante entidades não vinculadas à Justiça, como órgãos administrativos da União, dos estados ou municípios, inclusive em contratos internacionais.

A AGU, na representação judicial, possui uma série de prerrogativas comparativamente aos demais usuários da Justiça. Entre as vantagens pode-se mencionar o direito à intimação pessoal dos advogados públicos, o prazo em dobro para recorrer e em quádruplo para contestar, o triplo grau obrigatório ou o reexame necessário, a dispensa de pagamento para interposição de recurso, a facilidade para suspensão de liminares e cautelares contra a União, a prerrogativa de ingressar, a pedido do presidente da República, com Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), entre outras.

No consultivo, a atuação da AGU é voltada para o controle interno da legalidade e constitucionalidade dos atos da Administração, a partir do assessoramento e orientação aos dirigentes e aos órgãos do Poder Executivo Federal, suas autarquias e fundações, com iniciativas de natureza preventiva e de solução de controvérsias entre órgãos a fim de dar segurança jurídica aos atos administrativos, especialmente em matéria de políticas públicas, licitações e contratos e, ainda, na proposição e análise de medidas legislativas (leis, MPs, decretos e resoluções).

O papel da Advocacia-Geral da União não tem sido suficientemente divulgado perante a sociedade, que desconhece o poder dessa importante instituição de Estado. Além do contencioso, do consultivo, da conciliação e da arbitragem, a AGU é a instituição responsável pela elaboração das manifestações do presidente da República perante o Supremo Tribunal Federal, especialmente em ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade, ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade e ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, bem como pela edição de pareceres que, aprovados pelo presidente da República, vinculam toda a Administração Pública Federal.

Nos termos do art. 40 da Lei Complementar nº 73/1993, os enunciados e súmulas da AGU, após aprovados pelo presidente da República e publicados, constituem jurisprudência obrigatória e vinculante na administração direta e indireta da União. Os pareceres aprovados e publicados com despacho presidencial equivalem a enunciado ou súmula da AGU. Parecer aprovado, mas não publicado, obriga apenas as repartições interessadas, a partir do momento em que dele tenham ciência.

Além da formatação jurídico-constitucional às políticas públicas, com a finalidade de preservar os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, e da prevenção do surgimento de litígios e disputas jurídicas, a AGU, sob a coordenação do Consultor-Geral da União, desenvolve atividades de conciliação e arbitramento, cujo objetivo é resolver administrativamente litígios entre União, autarquias e fundações, ou entre estes entes da União e os estados da Federação, contribuindo para desafogar o Poder Judiciário.

A Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, que trata da organização e das atribuições da Advocacia Pública Federal, definiu a composição 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, órgãos de execução da Procuradoria Geral Federal, criada pela Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, com o objetivo de racionalização da representação judicial e extrajudicial da administração indireta.

A Lei nº 10.480, de 2002, posterior à Lei Complementar nº 73/ 1993, criou a Procuradoria-Geral Federal (PGF), que responde pela defesa judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais. Anteprojeto de lei, elaborado pela AGU, foi enviado à Presidência da República propondo a inclusão da PGF na Lei Complementar nº 73, dando-lhe o *status* de Órgão de Direção Superior da Advocacia-Geral da União, o que de fato já ocorre.

Desse modo, a estrutura destinada às atividades finalísticas da AGU inclui, além do Gabinete do ministro-chefe da Advocacia-Geral da União, o Gabinete do substituto do advogado-geral da União, que também respon-

de pela Secretaria-Geral de Consultoria; a Consultoria-Geral da União; a Procuradoria-Geral da União; a Procuradoria-Geral Federal; a Secretaria-Geral do Contencioso; a Corregedoria-Geral da Advocacia da União; e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Ao substituto do advogado-geral da União, que responde pela administração da instituição, incumbe – além de substituir o titular em seus impedimentos, licenças ou férias – coordenar, consolidar e submeter ao advogado-geral o plano de ação global da instituição e de seus órgãos vinculados. Compete-lhe, ainda, supervisionar e avaliar a execução dos projetos e atividades da AGU, bem como promover a articulação entre os órgãos de direção superior, assim como destes com os demais órgãos e entidades do Poder Executivo.

Na dimensão de secretário-geral de consultoria e ocupante de cargo de natureza especial, o substituto do advogado-geral exerce a coordenação dos trabalhos jurídicos dos consultores da União, assiste ao advogado-geral da união no exame de questões que lhes são submetidas por órgãos ou entidades da administração, mantém contato com autoridades, órgãos e entes da administração para dar-lhes ciência de providências judiciais de interesse deles, bem como coordena a elaboração de atos normativos referentes a concursos públicos das carreiras integrantes da AGU, após sua aprovação pelo Conselho Superior da AGU.

O Consultor-Geral da União, ocupante de cargo de natureza especial, é o responsável pela produção de pareceres, notas, estudos, informações e outros trabalhos jurídicos destinados ao assessoramento do presidente da República, e pela preparação das informações a serem prestadas pelo presidente da República ao Supremo Tribunal Federal. Atua na representação extrajudicial da União, inclusive perante o Tribunal de Contas da União, e coordena a conciliação e solução de controvérsias jurídicas entre órgãos ou entidades da administração, além de orientar e coordenar a atuação das consultorias jurídicas dos ministérios ou órgãos equivalentes.

O consultor também assiste o advogado-geral da União no controle interno da legalidade dos atos da administração e coordena a elaboração de anteprojetos de leis, de medidas provisórias e de outros atos normativos,

bem como promove a análise dos projetos de lei submetidos à sanção do presidente da República. Promove também a interpretação da Constituição, das leis e dos tratados e demais atos legais, uniformizando o entendimento a ser seguido pelos órgãos e entidades da administração federal.

A Procuradoria-Geral da União (PGU), cujo titular ocupa cargo de natureza especial, faz a representação judicial dos poderes Legislativo e Judiciário, e da administração direta federal, atuando no contencioso, da primeira instância até os tribunais superiores. O PGU, que atua junto aos tribunais superiores, supervisiona, orienta e acompanha o trabalho das procuradorias regionais, das procuradorias da União nos estados e no Distrito Federal e das procuradorias seccionais da União.

É atribuição do PGU ainda assistir ao advogado-geral da União nas causas de interesse da União, munindo-o de dados e informações para a tomada de decisão sobre o melhor procedimento, além de recomendar estratégias e ações, num verdadeiro serviço de inteligência, para o êxito na disputa judicial em favor do Estado.

A Procuradoria-Geral Federal (PGF), cujo titular ocupa cargo de natureza especial, representa judicial e extrajudicialmente as autarquias e fundações, incluindo atividades de consultoria, assessoramento jurídico, apuração de liquidez e certeza de créditos, além da inscrição em dívida ativa para fins de cobrança amigável ou judicial. Responde, ainda, pelo contencioso fiscal relativo às contribuições sociais perante as justiças Federal, do Trabalho e dos Estados, naquilo que não seja de competência privativa da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

A PGF também faz a cobrança judicial de multas instituídas pelas Agências Reguladoras e pelas autarquias, como o Ibama; promove o acompanhamento de ações civis públicas por desmatamento, além de fornecer suporte jurídico aos atos legais das agências e autarquias, como a demarcação de terras ou quebra de patentes.

A Secretaria Geral do Contencioso, cujo titular ocupa cargo de natureza especial, tem como principal função assistir o advogado-geral da União em sua atuação perante o Supremo Tribunal Federal nos controles concentrado e difuso de constitucionalidade, assim como nos processos de competência originária.

Compete-lhe, ainda, a elaboração das peças processuais, dos memoriais e demais manifestações relativas aos processos judiciais em andamento no STF, além da propositura de enunciados de súmulas da Advocacia-Geral da União e de instruções normativas resultantes da jurisprudência iterativa dos Tribunais Superiores e do Supremo Tribunal Federal.

A Secretaria-Geral do Contencioso – além da defesa dos interesses da União, do presidente da República, dos ministros, membros dos Poderes Legislativo e Judiciário, Tribunal de Contas da União e do Ministério Público da União – promove o acompanhamento de todos os feitos estratégicos, particularmente as Ações Diretas de Inconstitucionalidade, as Ações Declaratórias de Constitucionalidade, as Ações de Arguições de Descumprimento de Preceitos Fundamentais, reclamações, suspensões, mandados de segurança, Ações Originárias e Ações Cíveis Originárias e demais ações definidas como de especial interesse para a União.

A Corregedoria-Geral da Advocacia da União (CGAU), cujo titular ocupa cargo de natureza especial, fiscaliza as atividades funcionais dos membros da Advocacia-Geral da União, promovendo correição nos órgãos da AGU com o propósito de verificar a regularidade e eficácia dos serviços para seu aprimoramento.

Entre as atribuições da CGAU estão as de instaurar, de ofício ou por determinação superior, sindicâncias e processos contra membros das carreiras da AGU ou apreciar representação relativa à atuação dos advogados públicos, bem como coordenar o estágio confirmatório, com emissão de parecer sobre o desempenho do avaliando, recomendando a efetivação ou exoneração do cargo. À Corregedoria, cabe ainda supervisionar e promover correições nos órgãos vinculados à Advocacia-Geral da União.

A partir de 2008, a CGAU passou a desempenhar um importante papel no processo de transformação cultural da Advocacia Pública Federal. O órgão tem participado decisivamente na construção de novos paradigmas de atuação funcional, notadamente na delimitação da independência técnica do advogado público e na racionalização das atividades recursais.

A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, cujo titular ocupa cargo de natureza especial, possui dupla atuação, de um lado cumprindo o papel de consultoria jurídica do Ministério da Fazenda, a quem responde

administrativamente; e, de outro, como braço da Advocacia-Geral da União, representando a União nas causas de natureza tributária e fiscal, que incluem tributos federais, infrações à legislação tributária, empréstimos compulsórios, apreensão de mercadorias, decisões de órgãos do contencioso administrativo fiscal, benefícios e isenções, créditos e estímulos fiscais à exportação, entre outros.

No âmbito do Ministério da Fazenda, a PGFN responde pelo exame prévio da legalidade dos contratos, concessões, acordos, ajustes ou convênios que interessam à Fazenda Nacional, inclusive os referentes à dívida pública externa, além de apurar a liquidez e certeza da dívida ativa da União, tributária ou de qualquer outra natureza, inscrevendo-a para fins de cobrança, amigável ou judicial.

Na esfera da AGU, compete-lhe representar privativamente a União na execução de sua dívida ativa, tanto da União quanto do INSS; defender os interesses da Fazenda Nacional nos contratos, acordos, avais e empréstimos em que a União seja parte, bem como junto à Câmara Superior de Recursos Fiscais, aos Conselhos de Contribuintes, ao Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional, ao Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização, ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) e outros órgãos de deliberação colegiados, além das assembleias de acionistas.

Finalmente, as consultorias jurídicas dos ministérios e autarquias, que respondem por parte significativa da assessoria e consultoria jurídica em atos administrativos relevantes, como contratos e licitações, além de opinarem sobre as políticas públicas no âmbito dos órgãos a que servem. O fato de 210 dos 536 profissionais do Direito, que exerceram atividade durante o ano de 2008 em 27 órgãos jurídicos, não pertencerem às carreiras da Advocacia-Geral da União, bem como a constatação de que 46% dos 331 cargos de direção e assessoramento superior foram ocupados em 2008 por pessoas estranhas ao serviço público, é motivo de preocupação.

O problema está no fato de que cada ministro ou titular de órgão deseja, em sua consultoria jurídica, ter seu “advogado-geral” particular, porém, sem os requisitos nem as qualificações exigidos constitucionalmente ao titular da AGU ou mesmo para os integrantes das carreiras da instituição, que são

recrutados por concurso público. O critério para escolha dos consultores jurídicos, quando alheios aos quadros da AGU, são: lealdade, amizade ou relação política com a autoridade, ficando em segundo plano o conhecimento ou domínio dos ritos e normas para a formulação de política pública.

Isto, em parte, pode explicar a baixa qualidade dos atos produzidos pelas pessoas de “confiança” da autoridade, muitos deles devolvidos ou re- feitos pelas Subchefias da Casa Civil, que zelam pela qualidade e harmonia com as diretrizes governamentais dos textos submetidos à assinatura do presidente da República. A AGU deve evitar abusos cometidos pelas autoridades e limitar drasticamente os cargos de livre provimento nas consultorias jurídicas, para reduzir os desvios de finalidade e evitar o comprometimento da qualidade do trabalho produzido pela instituição.

O trabalho dos órgãos que exercem funções essenciais à Justiça é fundamental para a segurança jurídica dos atos e normas, para a qualidade da justiça e das políticas públicas e, principalmente, para a celeridade da prestação jurisdicional.