



ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA
INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO
FERNANDO LUIZ MOSNA FERREIRA DA SILVA

POLIARQUIA EM ENTIDADES SUBNACIONAIS: o caso do Conselho Superior da
AGU

BRASÍLIA
2018

FERNANDO LUIZ MOSNA FERREIRA DA SILVA

POLIARQUIA EM ENTIDADES SUBNACIONAIS: o caso do Conselho Superior da
AGU

Dissertação apresentada ao Programa de
Mestrado da Escola de Direito de Brasília
do Instituto Brasiliense de Direito Público
como requisito parcial à obtenção do título
de Mestre em Direito Constitucional.

Orientadora: Prof^a. Dra. Marilda de Paula Silveira

BRASÍLIA
2018

S585p

Silva, Fernando Luiz Mosna Ferreira da.

Poliarquia em entidades subnacionais: o caso do Conselho Superior da AGU/ Fernando Luiz Mosna Ferreira da Silva. — 2018. 110 f.; il., 30 cm.

Dissertação (mestrado em Direito Constitucional) - Instituto Brasiliense de Direito Público, Escola de Direito de Brasília, Brasília, 2018.

Bibliografia: fs. 95-100.

Orientador: Profa. Dra. Marilda de Paula Silveira.

1. Direito Público. 2. Poliarquia. 3. Advocacia Geral da União. 4. Conselho Superior. 5. Democracia. I. Silveira, Marilda de Paula (Orient.). II. Instituto Brasileiro de Direito Público. V. Título.

CDD 340

FERNANDO LUIZ MOSNA FERREIRA DA SILVA

POLIARQUIA EM ENTIDADES SUBNACIONAIS: o caso do Conselho da AGU

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado da Escola de Direito de Brasília do Instituto Brasiliense de Direito Público como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Marilda de Paula Silveira
Orientadora - IDP

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva
Membro interno - IDP

Prof. Dr. Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis
Membro externo - USP

Aos meus pais, Euclides e Eliane, por terem me carregado até aqui.

À minha esposa, Yamini, por ser o amor da minha vida, minha melhor amiga e estar sempre ao meu lado.

Ao meu irmão, Ricardo, por toda a ajuda e incentivo que sempre me deu.

À minha avó Elizabeth (vovó Beth), por até hoje me dedicar todo o carinho do mundo.

AGRADECIMENTOS

Uma dissertação de Mestrado nunca é fruto de um trabalho exclusivamente individual e talvez muitas das pessoas que acabam colaborando para o resultado, jamais tenham a percepção do quanto foram importantes.

Assim, desejo aqui deixar registrado o nome das pessoas que nos últimos dois anos me ajudaram bastante ao longo do Mestrado.

Agradeço à minha orientadora, Dra. Marilda de Paula Silveira, por toda ajuda que foi dada para o aprimoramento deste trabalho.

Aos amigos do curso de Mestrado que certamente fizeram as aulas ainda mais interessantes e enriquecedoras. Obrigado, Samuel Fonteles, Eduardo Mundim, Rodrigo Cyrineu, Marcus Vinicius Faria, Kayo César Araújo, Fernando Torreão, Ariel Uarian, João Felipe Neto, Anibal Resende, Neilton Cruvinel e José Guimarães Neto.

Aos amigos da Advocacia-Geral da União, que por meio de muitas conversas e discussões, me ajudaram a pensar e repensar os assuntos que debatíamos. Obrigado, Me. Thiago Zuccheti Carrion, Leonardo Siciliano Pavone e Dr. Gabriel de Mello Galvão.

À minha amiga Dra. Márcia Feijão de Figueiredo, por ter, incansavelmente, ajudado na formatação desta dissertação.

À Advocacia-Geral da União, pela bolsa de estudos e licença capacitação concedidas.

SILVA, Fernando Luiz Mosna Ferreira da. **Poliarquia em entidades subnacionais: o caso do Conselho da AGU.** 2018. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) - Programa de Mestrado da Escola de Direito de Brasília, Brasília, 2018.

RESUMO

O trabalho avalia se é possível aplicar a teoria da Poliarquia no âmbito do Conselho Superior da Advocacia-Geral da União. A hipótese de pesquisa é que é possível, pois o Conselho ostenta estrutura de Poliarquia, mas a arquitetura institucional não se traduz em abertura para participação efetiva. A investigação realiza revisão bibliográfica com delineamento do marco teórico utilizado e de análise histórica a respeito da formação da Advocacia-Geral da União. O trabalho apresenta a estrutura do Conselho Superior da Advocacia-Geral da União, expondo seu funcionamento, composição e competência. A pesquisa confronta a estrutura do Conselho Superior com o marco teórico, para verificar se é compatível com a Poliarquia. A investigação ainda se utiliza de pesquisa empírica para avaliar a existência de participação efetiva no Conselho Superior. Diante do resultado da análise, foi comprovada a hipótese, sendo visto que o Conselho Superior da Advocacia-Geral da União tem estrutura de Poliarquia, ainda que sejam necessários alguns aprimoramentos, e não há abertura suficiente para participação efetiva.

Palavras-chave: Direito Público. Poliarquia. Advocacia Geral da União. Conselho Superior. Democracia.

SILVA, Fernando Luiz Mosna Ferreira da. **Poliarquia em entidades subnacionais: o caso do Conselho da AGU.** 2018. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) - Programa de Mestrado da Escola de Direito de Brasília, Brasília, 2018.

ABSTRACT

The work assesses whether it is possible to apply the theory of polyarchy in the scope of the Superior Council of the Federal Counsel-General Office. The research hypothesis is that it is possible, since the Council has polyarchy structure, but the institutional architecture does not translate into openness to effective participation. The research presents a bibliographical review with a delineation of the theoretical framework used and a historical analysis about the formation of the Federal Counsel-General Office. The work presents the structure of the Superior Council of the Federal Counsel-General Office, exposing its functioning, composition and competence. The research confronts the structure of the Superior Council with the theoretical framework, to verify if it is compatible with Polyarchy. The research is still used empirical research to evaluate the existence of effective participation in the Superior Council. In view of the result of the analysis, the hypothesis has been proven, since the Superior Council of the Federal Counsel-General Office has a Polyarchy structure, although some improvements are necessary, and there is not enough openness for effective participation.

Keywords: Public right. Polyarchy. General Counsel of the Union. Superior Council. Democracy.

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	8
1	CONTEXTUALIZAÇÃO DO MARCO TEÓRICO	14
1.1	POLIARQUIA	15
1.1.1	Critérios da poliarquia	17
1.1.2	Instituições da poliarquia	20
1.1.3	Igualdade política	24
1.1.4	Autoridade na poliarquia	26
1.1.5	Democracia Consociacional	31
1.2	POLIARQUIA EM ENTIDADES SUBNACIONAIS	33

2	CONSELHO SUPERIOR DA AGU.....	37
2.1	CONTEXTUALIZAÇÃO DA AGU.....	38
2.2	CONTEXTUALIZAÇÃO DO CSAGU.....	48
2.2.1	Funcionamento do CSAGU.....	48
2.2.2	Competências do CSAGU.....	49
2.2.3	Composição do CSAGU.....	52
3	ANÁLISE DO CONSELHO SUPERIOR DA AGU À LUZ DO MARCO TEÓRICO.....	56
3.1	ANÁLISE DO FUNCIONAMENTO DO CSAGU QUANTO A APLICAÇÃO DA POLIARQUIA.....	56
3.2	ANÁLISE DA COMPETÊNCIA DO CSAGU.....	61
3.2.1	Competências da Lei Complementar nº 73/93.....	61
3.2.2	Competências da Portaria nº 55 de 27 de janeiro de 2011 e da Portaria nº 218, de 19 de maio de 2011.....	64
3.2.3	Competências da Portaria nº 345, de 14 de agosto de 2012.....	65
3.2.4	Competências da Portaria nº1.643, de 19 de novembro de 2009.....	66
3.3	ANÁLISE DA COMPOSIÇÃO DO CSAGU.....	67
4	ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA COMPETÊNCIA DO CSAGU.....	77
	CONCLUSÃO.....	91
	REFERÊNCIAS.....	95
	ANEXOS	101

INTRODUÇÃO

O mundo acadêmico não dá à Advocacia-Geral da União (AGU) a atenção devida, especialmente levando em conta o relevante *múnus* constitucional a ela confiado. No que toca particularmente a questões mais internas da AGU, a produção acadêmica a seu respeito é bastante reduzida.

Desta forma, a motivação para pesquisar a AGU tem por fundamento a necessidade de gerar literatura a respeito especificamente dessa Instituição, uma vez que não é assunto tão corriqueiro no universo acadêmico¹. Desse modo, pretende-se apresentar a Instituição e proporcionar mais material de estudo para os interessados na AGU, em particular, e na advocacia pública, em geral.

Assim, a leitura do livro “A Constituição Norte-Americana é democrática?”² de Robert Dahl serviu de inspiração para analisar a estrutura interna da Advocacia-Geral da União. Naquele livro, o autor apresenta uma série de pontos de vista para fundamentar sua visão de que a Constituição dos Estados Unidos da América não seria tão democrática quanto se pode pensar.

Quando da leitura do referido livro surpreendeu o apelo da investigação realizada por Dahl: Analisar se a carta política de um País poderia não ser, como amplamente afirmado, democrática.

Além disso, ainda que normalmente as questões atinentes à democracia sejam largamente endereçadas para o âmbito do Estado-Nação, já há a preocupação de promover a democracia interna em instituições relevantes como partidos políticos, empresas, sindicatos e Universidades, onde as instituições democráticas nunca foram tão profundas como as presentes no Estado-Nação³.

¹ No que toca ao aspecto investigativo a ser realizado no presente trabalho, a produção acadêmica é mais reduzida ainda, mesmo levando em conta todas Instituições que atuam no cenário jurídico brasileiro: “Observa-se no Brasil uma carência, em relação ao resto do mundo, de pesquisas quantitativas sobre o funcionamento das instituições do sistema de justiça”. (CASTRO, Alexandre Samy de. O método quantitativo na pesquisa em direito. In: MACHADO, Maíra Rocha (Org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 39).

² DAHL, Robert. *A constituição norte-americana é democrática?* Tradução: Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015.

³ _____. *After the Revolution?: authority in a Good Society*. revised edition. Yale University Press, 1990. p. 2.

Desta maneira, partindo dessa instigação, idealizou-se pesquisar o Conselho Superior da Advocacia-Geral da União, por ser o principal centro de discussões da Instituição, no que tange à sua adequação à Poliarquia.

A capacidade de servir de foro para debates, a possibilidade de estimular discussões que podem moldar os rumos da Instituição, a condição plural de sua composição, bem como a competência de repensar a estrutura orgânica da Advocacia-Geral da União fazem com que cresça em importância compreender o que é o Conselho Superior da AGU e como desempenha o seu papel.

A esse respeito cabe, desde logo, esclarecer os limites da investigação: Não se trata de investigar ou mesmo discutir quando seria possível aplicar a Poliarquia em situações que revelam atuação da AGU de perfil técnico. Na realidade, cuida-se de pesquisar a adequação à Poliarquia do órgão da AGU que tem como missão discutir e pensar a Instituição, naquilo que toca a oportunidade de influenciar o seu desenho institucional, sem se imiscuir em questões técnicas⁴.

Assim, o problema de pesquisa⁵ da dissertação, a partir de tais preocupações, seria: “Diante de sua estrutura, é possível aplicar a teoria da Poliarquia ao Conselho Superior da Advocacia-Geral da União?”.

A hipótese de pesquisa⁶ trabalhada é que é possível aplicar a teoria da Poliarquia ao Conselho Superior da Advocacia-Geral da União, por ostentar estrutura de Poliarquia, mas a arquitetura institucional não se traduz em abertura para participação efetiva.

⁴ DAHL, Robert. *After the Revolution?: authority in a Good Society*. revised edition. Yale University Press, 1990, p. 4.

⁵ “Três critérios de bons problemas de pesquisa e proposições de problemas podem ajudar-nos a compreender problemas de pesquisa. Primeiro, o problema deve expressar uma relação entre duas ou mais variáveis. Pergunta: “A está relacionado com B?”, “Como A e B estão relacionados com C?”. Embora haja exceções nesse critério, são raras. Segundo, o problema deve ser apresentado em forma interrogativa. A interrogação tem a virtude de apresentar o problema diretamente”. (...). “O terceiro critério é mais complexo. Exige que o problema seja tal que implique possibilidades de testagem empírica”. KERLINGER, Fred Nichols. *Metodologia da Pesquisa em Ciências Sociais: um tratamento conceitual*. Tradução: Helena Mendes Rotundo. 11. reimp. São Paulo: EPU, 2009, p. 36-37.

⁶ “A hipótese é a oferta de uma solução possível ao problema formulado em relação ao objeto da pesquisa. É uma expressão discursiva suscetível de ser declarada verdadeira ou falsa”. In. GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)Pensando a Pesquisa Jurídica*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2013, p. 54.

Para levar adiante a pesquisa serão utilizados como métodos de pesquisa a revisão bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa quantitativa. A revisão bibliográfica se justifica para estruturar o marco teórico, uma vez que “o referencial teórico constitui-se como elemento de controle não só do problema como de toda a pesquisa”⁷.

Por sua vez, sendo o objeto da dissertação a análise quanto ao caráter de Poliarquia do CSAGU, é fundamental realizar a coleta de normativos (Lei Complementar e Portarias) que permitirão a verificação da estrutura do Conselho Superior quanto a adequação à Poliarquia, bem como deve ser realizado levantamento numérico em relação aos temas que são tratados no Conselho justificando-se, portanto, a realização da pesquisa quantitativa.

Assim, a revisão bibliográfica apresentará o marco teórico utilizado na dissertação – Poliarquia - sendo dado especial enfoque nas seguintes obras de Robert Dahl: “Sobre a Democracia”⁸, “On Political Equality”⁹, “Poliarquia”¹⁰, “After the Revolution?: Authority in a Good Society”¹¹, “A Preface to Democratic Theory”¹² e “A Democracia e seus críticos”¹³.

Desta maneira, será realizada pesquisa quantitativa a partir da análise das Atas de Reunião ordinárias do Conselho Superior da AGU - tendo como marco temporal o advento do novo regimento interno do CSAGU¹⁴, sendo portanto analisado o intervalo de maio de 2011 até abril de 2018 - servindo as Atas como o documento utilizado como fonte primária¹⁵, uma vez que documentos podem ser

⁷ GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)Pensando a Pesquisa Jurídica*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2013, p. 34.

⁸ DAHL, Robert. *Sobre a Democracia*. Tradução: Beatriz Sidou. 2. reimp. Brasília: Editora UnB, 2016.

⁹ _____. *On Political Equality*. Yale University Press, 2006.

¹⁰ _____. *Poliarquia: participação e oposição*. Tradução: Celso Mauro Paciornik. 1. ed. 3. reimp. São Paulo: EDUSP, 2015.

¹¹ _____. *After the Revolution?: Authority in a Good Society*. ed. rev. 1990.

¹² _____. *A Preface to Democratic Theory*. The University of Chicago Press. 2006.

¹³ _____. *A Democracia e seus críticos*. Tradução: Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora Martins Fontes. 2012.

¹⁴ A opção pelo recorte temporal a partir de maio/2011, data em que passou a vigorar o atual regimento interno, deveu-se ao fato de que a Lei Complementar nº 73/93 tem suas competências interpretadas em conjunto com o Regimento Interno. Por esta razão, foi feito esse recorte para que a análise das Atas de Reuniões Ordinárias do Conselho Superior fosse feita de modo uniforme.

¹⁵ “Os dados primários são aqueles levantados e trabalhados diretamente pelo pesquisador, sem qualquer intermediação de outros indivíduos. São dados ou fontes primárias aqueles extraídos de entrevistas, de documentos oficiais ou não oficiais, legislação, jurisprudência, dados estatísticos,

usados com fonte de dados para pesquisas quantitativas¹⁶ e “o uso de documentos costuma conferir à pesquisa uma alta credibilidade”¹⁷.

Assim, parte-se do firme pressuposto de que as Atas de reunião do CSAGU obtidas diretamente no sítio eletrônico da Advocacia-Geral da União¹⁸, ainda que em meio digital, são autênticas, confiáveis e idôneas¹⁹. Além disso, justamente por conta da publicidade virtual dada a essas Atas, serão aqui tratados como documentos públicos²⁰, inexistindo nesta dissertação qualquer preocupação quanto a eventual divulgação de assunto de caráter confidencial ou sigiloso contido nas Atas de reunião do CSAGU.

Desse modo, essa “coleta e seleção da fonte documental”²¹ se traduz em “fase preliminar da pesquisa, que se desenvolverá a partir de um outro método de pesquisa escolhido para tratamento dos dados obtidos através dos documentos”²², o qual será o método de pesquisa quantitativa.

O objetivo de empreender a pesquisa quantitativa é permitir que ocorra uma inferência descritiva a respeito das discussões e deliberações contidas nas Atas de Reunião ordinária do CSAGU, com o propósito de verificar se a hipótese de pesquisa, quanto a ausência de abertura para participação efetiva, se confirma ou não.

As informações extraídas das Atas de reunião do CSAGU se revelam como um banco de dados não-estruturado, entendido assim quando “inclui basicamente

informações de arquivos de todo tipo, dentre outros. As fontes primárias atribuem à pesquisa uma condição de autonomia e novidade, isso porque o pesquisador levanta uma relação de dados ou de percepções selecionados e imediatamente analisados segundo o marco teórico definido e os processos de estudo indicados”. In: GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)Pensando a Pesquisa Jurídica*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2013, p. 75.

¹⁶ REGINATO, Andréa Depieri de A. Uma introdução à pesquisa documental. In: MACHADO, Máira Rocha (Org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 190.

¹⁷ *ibid*, p. 222.

¹⁸ BRASIL. *Conselho Superior da Advocacia Geral da União*. Brasília: AGU, 2018. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/unidade/CSAGU>> . Acesso em: 20 ago. 2018.

¹⁹ REGINATO, Andréa Depieri de A. Uma introdução à pesquisa documental. In: MACHADO, Máira Rocha (Org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 216-217.

²⁰ *ibid*, p. 195.

²¹ *ibid*, p. 222.

²² REGINATO, loc. cit.

informações no formato de linguagem natural – isto é, textos”²³, sendo necessária a devida quantificação numérica das informações, o que será feito manualmente.

Desse modo, decodificadas as informações em números, será possível iniciar a pesquisa, uma vez que “a matéria prima fundamental da pesquisa quantitativa são os dados em formato numérico”²⁴.

De posse dos números, será viável realizar inferências a respeito do papel desempenhado pelo CSAGU quanto a abertura para participação efetiva, sempre respeitando o marco teórico utilizado, eis que há “indissociabilidade entre a pesquisa quanti e a teoria”²⁵.

A organização da dissertação será feita da seguinte maneira: O capítulo inicial abordará o marco teórico e serão estabelecidos os seus contornos organizando as informações necessárias para construção dos tópicos do primeiro capítulo: “Poliarquia” (com os seguintes subtópicos: “Critérios da Poliarquia”, “Instituições da Poliarquia”, “Igualdade Política”, “Autoridade na Poliarquia” e “Democracia Consociacional”) e “Poliarquia em Entidades Subnacionais”.

No segundo capítulo será apresentada a Advocacia-Geral da União e seu Conselho Superior com esclarecimento dos órgãos que compõem a Instituição e fazem parte do Conselho, de modo a permitir que seja possível visualizar a organização da AGU e identificar os atores que tem assento no Conselho Superior da Instituição. Além disso, será apresentado o funcionamento, competência e composição do CSAGU.

No terceiro capítulo será o momento em que a estrutura teórica organizada no primeiro capítulo será posta em utilização para, diante do quanto exposto no segundo capítulo, analisar se o funcionamento, composição e competência do CSAGU permitem a aplicação da teoria da Poliarquia, por meio da análise dos dispositivos pertinentes previstos na Lei Complementar nº 73/93; na Resolução nº 1, de 17 de maio de 2011 (Regimento Interno do Conselho Superior da Advocacia-

²³ CASTRO, Alexandre Samy de. O método quantitativo na pesquisa em direito. In: MACHADO, Maíra Rocha (Org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 45.

²⁴ *Ibid*, p. 40.

²⁵ CASTRO, loc. cit.

Geral da União); na Portaria nº 55, de 27 de janeiro de 2011; na Portaria nº 218, de 19 de maio de 2011; e a Portaria nº 1.643, de 19 de novembro de 2009.

Por fim, no quarto capítulo será feita análise quanto a efetividade da Competência do CSAGU, investigando a abertura do CSAGU para participação efetiva na forma prescrita pelo marco teórico, com a realização de levantamento quantitativo, eis que “resta ainda ao pesquisador interpretar os resultados à luz de algum marco teórico”²⁶.

Desta maneira, a presente dissertação ostenta caráter inédito tanto por realizar um estudo voltado para analisar o Conselho Superior da AGU como também pelo seu viés prático, qual seja, a partir da presente investigação, pode-se até mesmo servir de subsídios para eventual reflexão por parte da Advocacia-Geral da União a respeito da forma de organização do CSAGU.

De todo modo, é oportuno salientar, desde já, que não há qualquer pretensão de, por meio desta dissertação, sugerir eventual alteração legislativa ou redação de atos administrativos a respeito do que será estudado. Em verdade, podem até surgir propostas ou serem apontadas críticas quanto ao modelo atual, mas não é objetivo deste trabalho acadêmico idealizar projetos de lei ou minutas de Portarias ou Decretos.

Por fim, apesar de incipiente, vale registrar que existe produção acadêmica que promove reflexão institucional sobre a AGU, de modo que há textos, por exemplo, sobre o papel da Instituição na viabilização de políticas públicas²⁷, quanto a Autonomia da AGU²⁸, independência técnica²⁹, classificação como Função

²⁶ CASTRO, Alexandre Samy de. O método quantitativo na pesquisa em direito. In: MACHADO, Máira Rocha (Org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 58.

²⁷ KIRSCH, César do Vale. Advocacia Pública (de Estado) como função essencial à Justiça e parceira do executivo na viabilização de políticas públicas. In: CASTRO, Aldemario Araujo; MACEDO, Rommel (Org.). *Advocacia Pública Federal: afirmação como Função Essencial à Justiça*. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2016, p. 145-153.

²⁸ MORAIS, Dalton Santos. Autonomia orçamentária, financeira, administrativa e técnica como fator essencial à concretização da advocacia pública como função essencial à Justiça. In: CASTRO, Aldemario Araujo; MACEDO, Rommel (Org.). *Advocacia Pública Federal: Afirmação como Função Essencial à Justiça*. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2016, p. 168-176.

²⁹ DANTAS, Manuel de Medeiros. Considerações sobre a independência técnica do advogado público. In: CASTRO, Aldemario Araujo; MACEDO, Rommel (Org.). *Advocacia Pública Federal: Afirmação como Função Essencial à Justiça*. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2016, p. 229-231.

Essencial à Justiça³⁰, teletrabalho³¹, prerrogativas³² e unificação³³, sendo oportuno destacar que tais abordagens acadêmicas buscam pensar a Instituição a partir de um perfil mais crítico e propositivo, buscando apresentar alternativas ao vigente modelo organizacional e institucional da AGU.

Desta forma, acredita-se que o presente trabalho será mais uma contribuição rumo ao desenvolvimento e amadurecimento institucional da Advocacia-Geral da União.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO DO MARCO TEÓRICO

O estudo de Robert Dahl sobre a democracia foi sendo formulado e estruturado, principalmente ao longo das décadas de 50, 60 e 70, em um momento em que o mundo era absolutamente diferente: era o pós 2ª Guerra Mundial, vivia-se em plena Guerra Fria e regimes autoritários faziam parte, a partir de algum momento dessas décadas, da realidade política de praticamente todos os países latino americanos e africanos.

Nesse contexto, a maior preocupação desse empreendimento teórico era com a democratização dos regimes políticos, dando especial ênfase à liberalização (contestação pública) e inclusão (participação).

Desta forma, Dahl analisava de modo empírico os sistemas políticos então existentes e de modo a poder mensurá-los criou o neologismo “poliarquia”, para que sua análise tivesse a possibilidade de verificar o preenchimento de “critérios” e a presença de certas “Instituições” que possibilitariam uma adequada avaliação do quão democrático era determinado País.

³⁰ BABILÔNIA, Paulo Álvares. A AGU como função essencial à Justiça. In: CASTRO, Aldemario Araujo; MACEDO, Rommel (Org.). *Advocacia Pública Federal: afirmação como Função Essencial à Justiça*. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2016, p. 312-317.

³¹ MOURA, Grégore Moreira de. Processo eletrônico e “teletrabalho”. In: CASTRO, Aldemario Araujo; MACEDO, Rommel (Org.). *Advocacia Pública Federal: afirmação como Função Essencial à Justiça*. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2016, p. 194-195.

³² PEREIRA, Carlos André Studart. Das prerrogativas da advocacia pública. In: CASTRO, Aldemario Araujo; MACEDO, Rommel (Org.). *Advocacia Pública Federal: afirmação como Função Essencial à Justiça*. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2016, p. 107-124.

³³ MACEDO, Rommel. A unificação de carreiras da Advocacia Pública Federal: aspectos jurídicos e gerenciais. In: CASTRO, Aldemario Araujo; MACEDO, Rommel (Org.). *Advocacia Pública Federal: afirmação como Função Essencial à Justiça*. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2016, p. 348-374.

Assim, dentro da ideia de dimensionar o quanto democrático determinado País era, Dahl entende que quanto mais extensas as possibilidades de contestação pública e quanto maiores as aberturas para a participação, mais o País caminha rumo a se tornar uma poliarquia.

Logo, a teoria da poliarquia de Dahl pretende estudar a democracia, mas numa métrica adequada, em que seria viável identificar o quão democrático determinado País se apresenta, fugindo da falsa dicotomia presente na mera afirmação de que um País é ou não é democrático.

Dessa maneira, através do estabelecimento de uma espécie de “régua da democracia” Robert Dahl cria uma ferramenta adequada para o estudo da dinâmica democrática no seio de nações, associações, organizações e toda e qualquer instituição que pretenda ser organizada de modo a valorizar a possibilidade de participação de seus integrantes.

Feita essa breve exposição a respeito da importância da poliarquia no projeto teórico de Dahl, a partir do próximo tópico será abordada a teoria poliárquica com mais profundidade.

1.1 POLIARQUIA

Inicialmente, é importante verificar qual a origem e significado do termo Poliarquia, bem como identificar qual a sua relação com a ideia de democracia.

A temática “Democracia” perpassa as mais variadas organizações sociais há séculos. Pode-se dizer que essa ideia de governo democrático existe desde pelo menos o ano 500 a.C³⁴, sendo certo que na maior parte dos últimos 2.500 anos da história da humanidade, a democracia, tal como compreendida hoje, foi exceção³⁵.

³⁴ DAHL, Robert A. *Sobre a Democracia*. Tradução: Beatriz Sidou. 2. reimp. Brasília: Editora UnB, 2016, p. 21.

³⁵ *Ibid.*, p. 26-35.

A sua importância pode ser observada, porquanto mesmo em regimes politicamente fechados é vista a tentativa de dar um contorno democrático em algumas circunstâncias, tendo em vista a busca pela legitimidade³⁶.

Na verdade, existindo as condições adequadas, a Democracia sempre pode ser observada, mesmo em tempo e espaço distintos³⁷. Exatamente por essa possibilidade, o termo “Democracia” pode, ao mesmo tempo, dizer respeito a um ideal³⁸ e a um regime real que está localizado distante daquilo que seria o idealizado³⁹. Essa plurissignificação é justificada pela característica de que o processo de amadurecimento das ideias democráticas se beneficia de milhares de anos e de múltiplas fontes⁴⁰.

Com efeito, é possível entender a “Democracia” como a capacidade de um determinado regime ser integralmente (ou o mais próximo disso possível) responsivo⁴¹ aos membros da sociedade em que a dinâmica democrática se desenvolve.

Contudo, vale a lição de Dahl no sentido de que como “nenhum grande sistema no mundo real é plenamente democratizado”⁴², é melhor chamar os sistemas reais de Poliarquia, pois “são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública”⁴³. Ou seja, em outras palavras, a poliarquia representa a democracia real, sem idealizações.

³⁶ DAHL, Robert. *A Democracia e seus críticos*. Tradução: Aníbal Mari. São Paulo: Editora Martins Fontes. 2012, p. 2.

³⁷ _____. *Sobre a Democracia*. Tradução: Beatriz Sidou. 2. reimp. Brasília: Editora UnB, 2016. p. 19.

³⁸ *Ibid.*, p. 37.

³⁹ _____. *A Democracia e seus críticos*. Tradução: Aníbal Mari. São Paulo: Editora Martins Fontes. 2012. p. 9.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 3.

⁴¹ _____. *Poliarquia: Participação e Oposição*. Tradução: Celso Mauro Paciornik. 1. ed., 3. reimp. 2015. São Paulo: EDUSP. p. 25-26.

⁴² *ibid.* p. 31.

⁴³ DAHL, loc. cit.

Além disso, como assinalado por Dahl: “é importante manter a distinção entre democracia como um sistema ideal e os arranjos institucionais que devem ser considerados como uma espécie de aproximação imperfeita de um ideal”⁴⁴.

Por essa razão, é valioso capturar o sentido da expressão “Poliarquia”, a qual diz respeito a uma democracia representativa moderna⁴⁵, podendo ser vista como “um regime com um conjunto singular de instituições políticas que, reunidas, o distinguem de outros regimes”⁴⁶.

Assim, o conceito de poliarquia tal como delineado por Dahl representa uma medida segura para analisar o grau de democracia real existente em dada associação/grupo/País. A partir dessa compreensão, vale abordar os “critérios da Poliarquia” para melhor entendimento do marco teórico utilizado na dissertação.

1.1.1 Critérios da poliarquia

No tópico anterior, foi visto que Dahl compreende a democracia como a qualidade de um regime ser responsivo aos seus membros e que para Dahl não há nenhum regime que seja integralmente democrático, razão pela qual deve-se valer da ideia de poliarquia, uma vez que a democracia representaria um ideal.

Nesta compreensão, para que haja responsividade na Poliarquia é necessário que os membros da associação – vistos como politicamente iguais – tenham plenas oportunidades de participar, formulando suas preferências⁴⁷.

Dahl indica que para instrumentalizar essa possibilidade de formular preferências, é necessário que o governo da associação respeite alguns “critérios”, de forma a possibilitar a participação de todos⁴⁸.

⁴⁴ DAHL, Robert. *Poliarquia: Participação e Oposição*. Tradução: Celso Mauro Paciornik. 1. ed., 3. reimp. 2015. São Paulo: EDUSP. p. 31-32.

⁴⁵ _____. *Sobre a Democracia*. Tradução: Beatriz Sidou. 2. reimp. Brasília: Editora UnB, 2016. p. 104.

⁴⁶ _____. *A Democracia e seus críticos*. Tradução: Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora Martins Fontes. 2012, p.280.

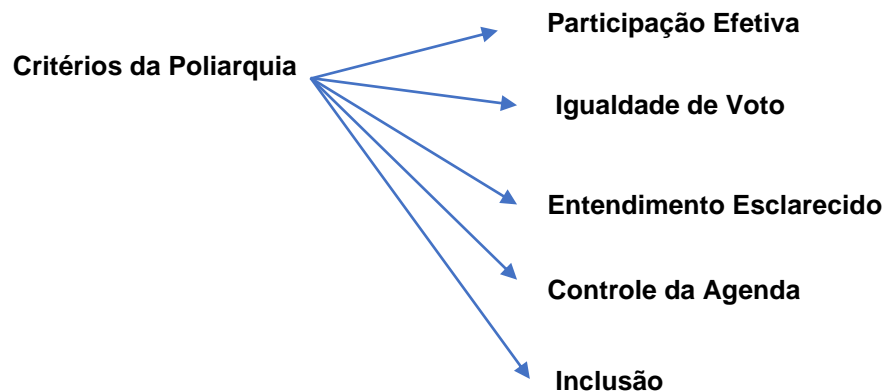
⁴⁷ _____. *Poliarquia: participação e oposição*. Tradução: Celso Mauro Paciornik. 1. ed. 3. reimp. São Paulo: EDUSP, 2015. p. 26.

⁴⁸ _____. *Sobre a Democracia*. Tradução: Beatriz Sidou. 2. reimp. Brasília: Editora UnB, 2016. p. 49.

Para Robert Dahl, a ideia básica da Poliarquia decorre da compreensão de que todos os membros de uma dada Associação/Grupo/País são politicamente iguais, independente do fato de que em determinados assuntos, uns tenham mais conhecimento a respeito de certos temas do que outros⁴⁹.

De modo a materializar a igualdade entre todos os membros, é necessário que a Associação obedeça aos seguintes “critérios”: 1) Participação efetiva; 2) Igualdade de voto; 3) Entendimento esclarecido; 4) Controle do programa do planejamento; e 5) Inclusão⁵⁰.

Esquema 01



Fonte: O autor.

A participação efetiva significa que devem ser facultadas a todos membros as oportunidades iguais e efetivas⁵¹ de expor suas opiniões a todos os demais integrantes da Associação antes de qualquer tomada de decisão política⁵². Nesse sentido é o ensinamento de Dahl:

Ao longo de todo o processo de tomada de decisões vinculativas, os cidadãos devem ter uma oportunidade adequada e igual de expressar suas preferências quanto ao resultado final. Devem ter oportunidades adequadas e iguais de colocar questões na agenda e de expressar seus motivos para endossar um resultado e não outro.⁵³

⁴⁹ DAHL, Robert. *Sobre a Democracia*. Tradução: Beatriz Sidou. 2. reimp. Brasília: Editora UnB, 2016. p. 49..

⁵⁰ Ibid., p. 49-50.

⁵¹ _____. *On Political Equality*. Yale University Press, 2006, p. 9.

⁵² _____. *Sobre a Democracia*. Tradução: Beatriz Sidou. 2. reimp. Brasília: Editora UnB, 2016. p. 49.

⁵³ _____. *A Democracia e seus críticos*. Tradução: Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora Martins Fontes. 2012, p.171.

Em relação a Igualdade de voto, para Dahl, esse critério se refere a incluir todos no processo de decisão sobre a política a ser adotada, contando todos os votos como iguais⁵⁴. Para tanto:

No estágio decisivo das decisões coletivas, cada cidadão deve ter assegurada uma oportunidade igual de expressar uma escolha que será contada como igual em peso à escolha expressa por qualquer outro cidadão. Na determinação de resultados no estágio decisivo, essas escolhas, e somente essas, deverão ser levadas em consideração.⁵⁵

O entendimento esclarecido serve para que todos os membros da Associação tenham chances de aprender sobre os assuntos deliberados dentro de um tempo razoável⁵⁶, bem como alternativas e eventuais consequências⁵⁷. Assim, “cada cidadão deve ter oportunidades iguais e adequadas de descobrir e validar (dentro do prazo permitido pela necessidade de uma decisão) a escolha acerca da questão a ser decidida que melhor sirva aos interesses do cidadão”⁵⁸.

O controle do programa de planejamento (controle final da agenda⁵⁹) permite que os membros controlem a agenda, ou seja, os integrantes da associação sempre têm o poder de organizar qual decisão política será debatida e votada⁶⁰. Dito de outra forma, o “demos deve ter a oportunidade exclusiva de decidir como as questões serão colocadas na agenda de assuntos a serem decididos mediante o processo democrático”⁶¹.

O requisito da inclusão pretende que a maioria dos residentes devem ser incluídos como membros da Associação⁶², tendo o direito de participar na exata medida dos critérios referidos anteriormente⁶³.

⁵⁴ DAHL, Robert. *Sobre a Democracia*. Tradução: Beatriz Sidou. 2. reimp. Brasília: Editora UnB, 2016. p. 49.

⁵⁵ _____. *A Democracia e seus críticos*. Tradução: Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora Martins Fontes. 2012, p.172.

⁵⁶ _____. *On Political Equality*. Yale University Press, 2006, p. 9.

⁵⁷ _____. *Sobre a Democracia*. Tradução: Beatriz Sidou. 2. reimp. Brasília: Editora UnB, 2016. p. 49.

⁵⁸ _____. *A Democracia e seus críticos*. Tradução: Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora Martins Fontes. 2012, p.176.

⁵⁹ _____. *On Political Equality*. Yale University Press, 2006, p. 9.

⁶⁰ _____. *Sobre a Democracia*. Tradução: Beatriz Sidou. 2. reimp. Brasília: Editora UnB, 2016. p. 49.

⁶¹ _____. *A Democracia e seus críticos*. Tradução: Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora Martins Fontes. 2012, p.179.

⁶² _____. *Sobre a Democracia*. Tradução: Beatriz Sidou. 2. reimp. Brasília: Editora UnB, 2016. p. 50.

⁶³ _____. *On Political Equality*. Yale University Press, 2006, p. 9.

A respeito dos critérios acima listados, é importante assinalar que se qualquer deles vier a ser desrespeitado, não há como considerar os integrantes da Associação como politicamente iguais⁶⁴, mas é razoável reconhecer que nenhuma Associação existente conseguiria reunir todos esses “critérios”, de maneira que os critérios acima indicados são úteis pois apontam para modelos ideais, pois “nos proporcionam padrões para medirmos o desempenho de associações reais que afirmam ser democráticas”⁶⁵.

Assim, observa-se que é necessário ter em conta esses critérios para analisar até que ponto um grupo/associação tem características poliárquicas, especialmente para verificar se o governo é responsivo, facultando a participação dos membros sem diferenciação.

Nesse sentido, a utilidade dos “critérios da poliarquia” é bem esclarecida por Dahl:

A resposta mais simples é que são tão úteis quanto podem ser modelos ideais e mais importantes e úteis do que muitos. Eles nos proporcionam padrões para medirmos o desempenho de associações reais que afirmam ser democráticas. Podem servir como orientação para a moldagem e a remodelagem de instituições políticas, constituições, práticas e arranjos concretos.⁶⁶

Por outro lado, os “critérios da poliarquia”, na construção teórica de Dahl, não são alcançados de modo absolutamente independente, mas dialogam diretamente com a existência das “instituições da poliarquia”, o que será visto a seguir.

1.1.2. Instituições da poliarquia

Em complemento aos “critérios da Poliarquia”, é necessário desvendar as suas “Instituições”. Para Dahl, “todas as instituições da Poliarquia são necessárias

⁶⁴ DAHL, Robert. *Sobre a Democracia*. Tradução: Beatriz Sidou. 2. reimp. Brasília: Editora UnB, 2016. p. 50.

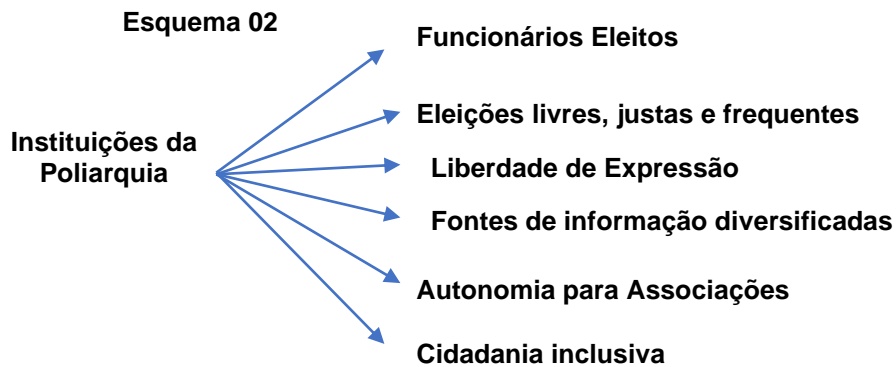
⁶⁵ Ibid., p. 54.

⁶⁶ DAHL, loc. cit.

para a consecução mais viável possível do processo democrático no governo de um País”⁶⁷.

Essa conclusão de Dahl é importante porque deixa claro que há íntima relação entre poliarquia e os requisitos do processo democrático, uma vez que as “instituições da poliarquia” são necessárias para satisfazer os “critérios da poliarquia” vistos no tópico anterior⁶⁸.

Assim, as “instituições que a Poliarquia” requer são: 1) Funcionários eleitos; 2) Eleições livres, justas e frequentes; 3) Liberdade de expressão; 4) Fontes de informação diversificadas; 5) Autonomia para associações; e 6) Cidadania inclusiva⁶⁹.



Fonte: O autor.

A eleição de funcionários permite que as decisões governamentais sejam tomadas pelos cidadãos por meio dos funcionários eleitos⁷⁰. Nessa linha “os funcionários eleitos são constitucionalmente investidos do controle político das decisões governamentais”.⁷¹

⁶⁷ DAHL, Robert A. *A Democracia e seus críticos*. Tradução: Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora Martins Fontes. 2012, p.352.

⁶⁸ DAHL, loc. cit.

⁶⁹ DAHL, Robert A. *Sobre a Democracia*. Tradução: Beatriz Sidou. 2. reimp. Brasília: Editora UnB, 2016. p. 99.

⁷⁰ DAHL, loc. cit.

⁷¹ _____. *A Democracia e seus críticos*. Tradução: Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes. 2012, p.350.

A realização de eleições livres, justas e frequentes permite a escolha de funcionários mediante o voto⁷², reafirmando a lógica da igualdade política⁷³ e permitindo efetivo controle sobre os funcionários eleitos⁷⁴.

A liberdade de expressão possibilita que o cidadão manifeste sua opinião a respeito de assuntos governamentais, economia e ideologia, sem sofrer represálias⁷⁵. Dahl esclarece:

Os cidadãos têm o direito de se expressar, sem o perigo de punições severas, quanto aos assuntos políticos de uma forma geral, o que inclui a liberdade de criticar os funcionários do governo, o governo em si, o regime, a ordem socioeconômica e a ideologia dominante.⁷⁶

Por intermédio das fontes de informação diversificadas o cidadão pode obter compreensão esclarecida a respeito dos temas sensíveis da sociedade política e exercer ampla participação nos negócios governamentais⁷⁷.

A partir da autonomia para as associações é facultada a organização de grupos de interesse independentes, partidos políticos, de modo a atuar junto às instituições políticas⁷⁸.

A cidadania inclusiva busca ampliar ao máximo a esfera de participação daqueles que tem residência permanente no País, sendo contemplado com o gozo das cinco instituições anteriores⁷⁹.

Assim, especialmente a partir do quadro elaborado por Dahl, é facilmente verificada a profunda vinculação entre “critérios da Poliarquia” e “instituições da Poliarquia”, uma vez que estas são necessárias para realização daquelas:

Ilustração 1 - Porque as instituições são necessárias

Numa unidade grande como um país, essas São necessárias para satisfazer os

⁷² _____. *Sobre a Democracia*. Tradução: Beatriz Sidou. 2. reimp. Brasília: Editora UnB, 2016. p. 99.

⁷³ Ibid., p. 109.

⁷⁴ Ibid., p. 110.

⁷⁵ Ibid., p. 99-100.

⁷⁶ DAHL, Robert. *A Democracia e seus críticos*. Tradução: Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2012. p.351.

⁷⁷ _____. *Sobre a Democracia*. Tradução: Beatriz Sidou. 2. reimp. Brasília: UnB, 2016. p. 111.

⁷⁸ Ibid., p. 100.

⁷⁹ DAHL, loc. cit..

instituições políticas da democracia
poliárquica...

seguintes critérios democráticos:

- | | |
|--|---|
| 1. Representantes eleitos... | Participação efetiva
Controle do programa
Igualdade de voto |
| 2. Eleições livres, justas e frequentes... | Controle do programa |
| 3. Liberdade de expressão... | Participação efetiva
Entendimento esclarecido |
| 4. Informação alternativa | Controle do programa
Participação efetiva |
| 5. Autonomia para as associações | Entendimento esclarecido
Controle do programa |
| 6. Cidadania inclusiva | Participação efetiva
Entendimento esclarecido |
| | Controle do programa |
| | Plena inclusão |

Fonte: Dahl (2016, p. 106)

Desse modo, por exemplo, é necessário ter funcionários eleitos para possibilitar participação efetiva e controle final da agenda. Da mesma forma, deve-se ter eleições livres, justas e frequentes para satisfazer a igualdade do voto e participação efetiva⁸⁰.

Isto é, a existência de cada “instituição da Poliarquia” proporciona o atingimento de cada um dos “critérios da Poliarquia”.

Por fim, deve-se destacar que a necessidade de inclusão se justifica pelo potencial de proporcionar intensa densidade aos critérios da Poliarquia, ao

⁸⁰ DAHL, Robert A. *On Political Equality*. Yale University Press, 2006, p. 14.

possibilitar que se satisfaça a participação efetiva, igualdade de voto; entendimento esclarecido e controle do programa do planejamento (controle da agenda)⁸¹.

Diante do que visto, como já assinalado, as “instituições da poliarquia” são importantes para realizar os “critérios da poliarquia”, mas para aprofundar o entendimento do marco teórico, é necessário colocar em perspectiva a questão da igualdade política para fincar o terceiro pilar no qual se assenta a Poliarquia, na abordagem que se adota nesta dissertação.

1.1.3. Igualdade política

Como já salientado, no domínio da poliarquia é fundamental que os membros da associação sejam iguais políticos. Assim, a primeira constatação a respeito de igualdade política, na linha de Robert Dahl, deve ser no sentido de que *“aparentemente, a desigualdade – não a igualdade – é uma condição natural da humanidade”*⁸².

Logo, é importante adotar o entendimento de que o ideal de Democracia pressupõe que a igualdade política é desejável. Nessa toada, se a Democracia é um ideal, assim também deve ser entendida a igualdade política⁸³.

Nessa linha de compreensão, resta claro que há nítida interseção entre Poliarquia e igualdade política⁸⁴.

Para Dahl esta igualdade política deve ser vista como igualdade intrínseca, decorrendo de um juízo moral de que todos seres humanos merecem igual consideração e que ninguém é superior ao outro⁸⁵.

Esta ideia de igualdade intrínseca é justificada pela preocupação que a poliarquia tem em proporcionar elevada participação de todos da associação/grupo, de maneira que no momento da deliberação “os interesses de cada pessoa sujeita à

⁸¹ DAHL, loc. cit.

⁸² DAHL, Robert A. *Sobre a Democracia*. Tradução: Beatriz Sidou. 2. reimp. Brasília: Editora UnB, 2016. p. 77.

⁸³ _____. *On Political Equality*. Yale University Press, 2006. p. 2.

⁸⁴ _____. *A Preface to Democratic Theory*. The University of Chicago Press, 2006. p. 84.

⁸⁵ _____. *On Political Equality*. Yale University Press, 2006. p. 4.

decisão devem (dentro dos limites da viabilidade) ser precisamente interpretados e divulgados”⁸⁶.

Aliado a isso, Dahl apresenta uma regra de prudência⁸⁷ consubstanciada na ideia de “presunção de autonomia pessoal”, significando que “na falta de uma prova definitiva em contrário, todos são, em princípio, os melhores juízes de seu próprio bem e de seus próprios interesses”⁸⁸.

Desta maneira, a ideia de igualdade política é complementada com a noção de que todos aqueles integrantes de um grupo/associação são qualificados o suficiente para governar os demais⁸⁹, através de alguma espécie de procedimento democrático⁹⁰, afastando-se a premissa de que existiriam pessoas mais capacitadas para tanto ⁹¹.

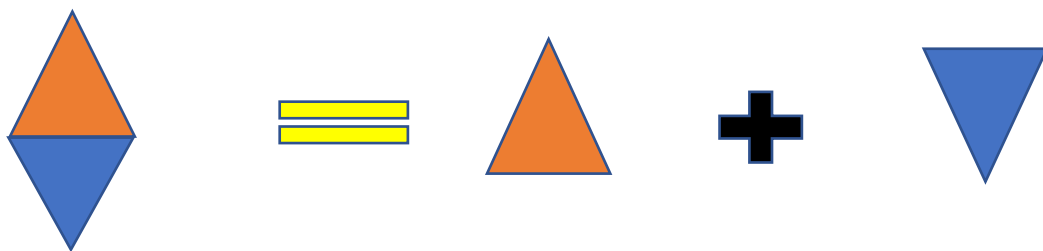
Essa seria, de acordo com Robert Dahl, a noção de Princípio Forte da Igualdade⁹². Dahl esclarece que “ao aceitar o Princípio Forte de Igualdade na verdade aceitamos o processo democrático como um requisito para a tomada de decisões vinculativas”⁹³.

Esquema 03

Princípio Forte da Igualdade

Igualdade Intrínseca

Presunção de Autonomia Pessoal



⁸⁶ DAHL, Robert. *A Democracia e seus críticos*. Tradução: Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora Martins Fontes. 2012. p. 133.

⁸⁷ _____. *A Democracia e seus críticos*. Tradução: Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora Martins Fontes. 2012. p.156.

⁸⁸ Ibid, p.155.

⁸⁹ _____. *On Political Equality*. Yale University Press, 2006. p. 4.

⁹⁰ _____. *A Democracia e seus críticos*. Tradução: Aníbal Mari. São Paulo: Editora Martins Fontes. 2012. p. 46.

⁹¹ _____. *Sobre a Democracia*. Tradução: Beatriz Sidou. 2. reimp. Brasília: Editora UnB, 2001, 2016. p. 89.

⁹² DAHL, Robert A. *A Democracia e seus críticos*. Tradução: Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora Martins Fontes. 2012. p.47.

⁹³ Ibid., p.165.

Fonte: O autor.

Nesse contexto, Dahl advoga ser possível adotar a regra majoritária para que seja possível chegar a decisões em que não há consenso, uma vez que esta prática reforça a compreensão de que todos são politicamente iguais⁹⁴.

Com base no que foi visto acima, é pertinente registrar que a lógica da igualdade política serve de base para toda ideia defendida pelo marco teórico, inclusive a adoção do Princípio Forte da Igualdade reafirma a noção de participação que a poliarquia defende.

1.1.4. Autoridade na poliarquia

Até o momento foram vistas as premissas da poliarquia naquilo que se espera que esteja presente na associação/grupo para se fomentar a participação dos membros da associação.

Ocorre que já foi consignado que não necessariamente todos os “critérios” e “instituições” da poliarquia estarão presentes e pode, inclusive, ser o caso de não levar em conta, em dadas circunstâncias, a efetiva igualdade política entre os membros.

Nessas situações, pode ser o caso de não ser aplicada qualquer regra democrática na tomada de decisão. Por esta razão, este tópico é importante por traçar roteiro teórico seguro para investigar em que condições é o caso de adotar medidas democráticas e em que condições não é o caso de adotar.

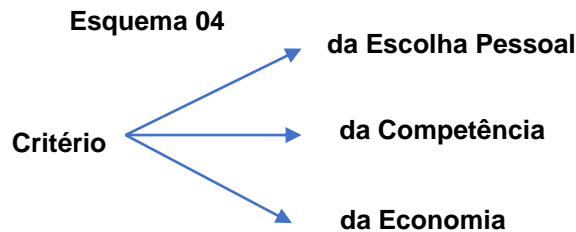
Até mesmo na Poliarquia é necessário, em algumas circunstâncias, coexistirem formas democráticas e não democráticas de Autoridade⁹⁵. Assim, Robert Dahl oferece três critérios para que seja possível aferir se no caso concreto é mais

⁹⁴ DAHL, Robert. *On Political Equality*. Yale University Press, 2006, p. 15-16.

⁹⁵ _____. *After the Revolution?: authority in a Good Society*. revised edition. Yale University Press, 1990, p. 1.

desejável aplicar e aceitar como legítima uma decisão tomada de forma democrática ou não democrática em questões que afetam o indivíduo⁹⁶.

Os critérios são: Critério da escolha pessoal, critério da competência e critério da economia⁹⁷.



Fonte: O autor.

O critério da escolha pessoal representa a adoção de um processo decisório em que a decisão final leva em conta a própria opinião da pessoa, valendo esse critério para todos do grupo em que é aplicada, sendo entendida como uma introdução à Igualdade Política⁹⁸. Neste caso há espaço para uma solução democrática.

Na utilização desse critério, é necessário que esteja presente um pré-requisito: os membros do grupo/associação são similares em termos de capacidades, não havendo diferenças muito marcantes nesse aspecto⁹⁹.

Assim, dentro dessa lógica de igualdade, quando da tomada de decisão deve-se dar o mesmo peso para a escolha individual de cada membro da associação¹⁰⁰. Nesse contexto de igualdade, a decisão do grupo deve usar o critério da regra majoritária, prevalecendo a escolha pessoal que obtiver o maior número de apoios¹⁰¹.

⁹⁶ DAHL, Robert. *After the Revolution?: authority in a Good Society*. revised edition. Yale University Press, 1990, p. 5-6.

⁹⁷ Ibid., p. 6.

⁹⁸ Ibid., p. 6-8.

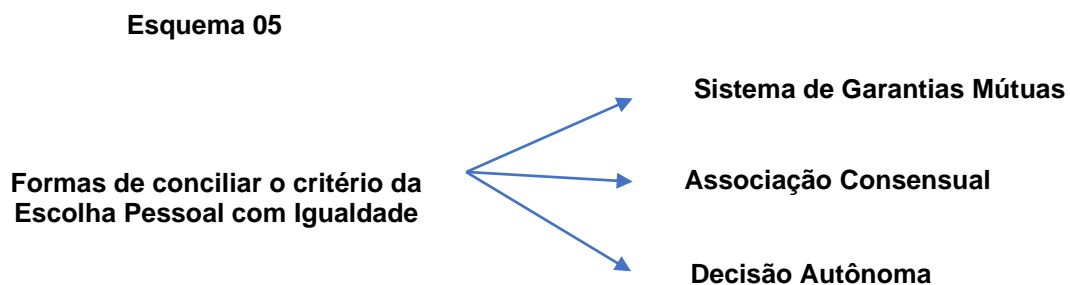
⁹⁹ Ibid., p. 10.

¹⁰⁰ Ibid., p. 9.

¹⁰¹ Ibid., p. 10.

Dahl destaca que a utilização da regra majoritária apresenta alguns problemas¹⁰², decorrente da impossibilidade de obtenção da unanimidade, especialmente o de eventualmente sufocar liberdades mínimas das minorias¹⁰³ que poderiam servir, para no futuro, habilitá-las a serem majorias¹⁰⁴. Isto é, o perigo de que as majorias tiranizem as minorias.

Desta forma, para conciliar a escolha pessoal dos envolvidos com a lógica da igualdade, há três possibilidades: Sistema de garantias mútuas, associação consensual e decisão autônoma¹⁰⁵.



Fonte: O autor.

O sistema de garantias mútuas serve para afastar das majorias transitórias determinados assuntos¹⁰⁶ impedindo, por exemplo, a regulamentação de certos temas pelo Estado¹⁰⁷ e serve para conter o avanço sobre as minorias¹⁰⁸, estabelecendo, por exemplo, a exigência de uma maioria qualificada ou concedendo direito de veto às minorias¹⁰⁹.

Desta maneira, o sistema de garantias mútuas serviria como um limite quanto ao âmbito decisório da associação/grupo, evitando, ou ao menos reduzindo,

¹⁰² DAHL, Robert. *After the Revolution?: authority in a Good Society*. revised edition. Yale University Press, 1990. p. 10.

¹⁰³ "You may also want these minimal freedoms – to speak, publish, assemble, and the like – effectively protected from the reach of any majority because you regard them as good in themselves or because they are instrumental for good ends other than, and in addition to, the continuing operation of the majority principle". DAHL, Robert A. *After the Revolution?: authority in a Good Society*. revised edition. Yale University Press, 1990. p. 11-12.

¹⁰⁴ Ibid., p. 11-12.

¹⁰⁵ Ibid., p. 15-16.

¹⁰⁶ Ibid., p. 17.

¹⁰⁷ DAHL, Robert. *After the Revolution?: authority in a Good Society*. revised edition. Yale University Press, 1990, p. 13.

¹⁰⁸ Ibid., p. 20.

¹⁰⁹ Ibid., p. 13.

divergências no interior da associação quanto a certos temas delicados que poderiam ocasionar polêmicas ou discordâncias profundas.

Quanto a associação consensual, esta seria a formação de novo grupo em que os integrantes têm pensamento homogêneo, inexistindo o risco de predomínio de maiorias¹¹⁰.

Isto é, nessa situação, na busca por consensos e ausência de divergências, um subgrupo se apartaria do grupo maior, iniciando uma nova associação/grupo menor, em que as decisões alcançariam resultados homogêneos, convergindo para uma solução de consenso, onde diante da inexistência de heterogeneidade de pensamentos, haveria maior estabilidade da associação e não seria o caso de realizar nova divisão do grupo.

Por seu turno, a decisão autônoma tem lugar quando um assunto ainda que muito controverso se encontra inteiramente no domínio da escolha do indivíduo, de maneira que se afasta a necessidade de qualquer decisão do grupo que vincule a pessoa¹¹¹.

Nesse caso, ainda que fazendo parte de um grupo/associação, o indivíduo seria o único no controle do resultado da decisão, ainda que não exista consenso a respeito de quais assuntos ficariam no âmbito da decisão autônoma¹¹². Demais disso, é interessante observar que não sendo necessária uma decisão coletiva, o critério da escolha pessoal é amplamente respeitado¹¹³.

O segundo critério, o da competência, é utilizado quando a decisão é baseada em especial conhecimento ou habilidade de uma pessoa¹¹⁴. Nesse critério, a participação do indivíduo na deliberação não tem lugar, diante da diferença de

¹¹⁰ DAHL, Robert. *After the Revolution?: authority in a Good Society*. revised edition. Yale University Press, 1990, p. 14.

¹¹¹ DAHL, loc. cit.

¹¹²: "What properly belongs within the domain of Autonomous Decisions or Consumer's Choice has been a perpetual point of controversy between majorities and minorities". DAHL, Robert. *After the Revolution?: authority in a Good Society*. revised edition. Yale University Press, 1990. p. 19.

¹¹³ Ibid., p. 15.

¹¹⁴ Ibid., p. 21.

competências das pessoas envolvidas^{115 116}. Assim, afasta-se a possibilidade de ser alcançada uma solução absolutamente democrática.

A despeito da ausência de participação, o critério da competência não colide com o critério da escolha pessoal¹¹⁷. Na realidade, a submissão ao critério da competência decorre exclusivamente da livre escolha pessoal do indivíduo de se colocar sob a autoridade de alguém, naquelas circunstâncias, mais competente¹¹⁸.

Nessas circunstâncias, identificada a diferença em capacidades, o indivíduo acaba por não ter condições de influir no resultado, deixando todas as questões relevantes a cargo daquele que se encontra em melhor grau de conhecimento e competência.

O terceiro Critério, o da economia, dialoga com a ideia de racionalidade e eficiência¹¹⁹, pois na tomada de decisão busca-se delegar autoridade e economizar tempo¹²⁰, especialmente diante da verificação de que o interesse em participar do processo decisório é bastante heterogêneo¹²¹. Nesse caso, há uma flexibilização da democracia.

Na aplicação do Critério da economia o propósito é concentrar-se no fator temporal para a tomada de decisões, partindo da compreensão de que tempo tem valor, de maneira que sistema decisório adotado economize tempo.

A análise dos três critérios para Autoridade coloca em questão que nem sempre será o caso de optar pela igualdade política e regra majoritária para que as decisões de uma associação/grupo sejam tomadas, especialmente se for o caso de adotar o critério da competência¹²². Além de que não há uma regra geral para aplicar

¹¹⁵ DAHL, Robert. *After the Revolution?: authority in a Good Society*. revised edition. Yale University Press, 1990, p. 23.

¹¹⁶ Um exemplo a respeito dessa nítida diferença de competências é o caso do capitão de um navio. O passageiro quer que as decisões sejam tomadas unicamente pelo próprio piloto: "I am sure that I speak for most people in saying that, when I am at sea, I want the captain to be in charge. I would not want to travel on a ship where every decision was put to a vote of crew and passengers *After the Revolution?: authority in a Good Society*. revised edition. Yale University Press, 1990. p. 22.

¹¹⁷ Ibid., p. 23.

¹¹⁸ Ibid., p. 23-24.

¹¹⁹ Ibid., p. 31.

¹²⁰ Ibid, p. 32-34.

¹²¹ Ibid., p. 34-36.

¹²² Ibid., p. 43.

os Critérios de Autoridade indistintamente nas associações/grupos, de modo que é possível existirem inúmeras formas distintas de combinar tais critérios em uma situação concreta¹²³.

1.1.5. Democracia Consociacional¹²⁴

Há uma miríade de formas que um determinado grupo/Associação/País pode se organizar e implementar a teoria da Poliarquia, inclusive em situações em que não há organicidade no conjunto, com a existência de subgrupos internos.

Logo, é oportuno abordar a “democracia consociacional”, pois tem o mérito de permitir a coexistência da Poliarquia em grupos/associações com clivagens políticas, desenhando arranjos que contornem dificuldades que brotam no seio da associação/grupo.

Assim, a democracia consociacional tem lugar quando o grupo/País/associação não é culturalmente homogêneo, tendo certa clivagem na sua composição, decorrente de subgrupos internos^{125 126}.

A Poliarquia se desenvolve com mais facilidade em locais no qual o ambiente político não é heterogêneo¹²⁷, eis que “qualquer sistema está em perigo se ficar polarizado entre diversos grupos fortemente antagônicos”¹²⁸.

Contudo, ainda que se reconheça a dificuldade de estabelecer uma Poliarquia em regimes que contam com clivagem cultural acentuada, isto não significa que tal situação não permite a ocorrência da Poliarquia¹²⁹.

¹²³ DAHL, Robert. *After the Revolution?: authority in a Good Society*. revised edition. Yale University Press, 1990, p. 44.

¹²⁴ Utilizou-se o termo “Democracia Consociacional” tal como escrito em: DAHL, Robert A. *A Democracia e seus críticos*. Tradução: Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2012. p.403.

¹²⁵ _____. *A Democracia e seus críticos*. Tradução: Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2012. p.403-404.

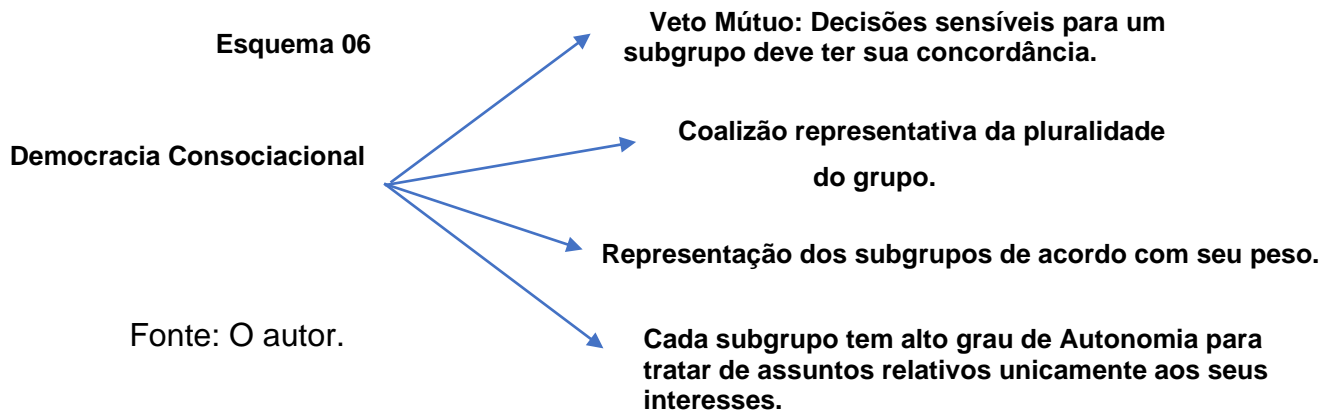
¹²⁶ “[...] diferenças que originaram subculturas duradouras nas quais os indivíduos se socializam: estas são as diferenças de religião, língua, raça, ou grupo étnico, e região”. DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. Tradução: Celso Mauro Paciornik. 1. ed., 3 reimp. EDUSP, 2015, p. 112.

¹²⁷ DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. Tradução: Celso Mauro Paciornik. 1. ed., 3 reimp. EDUSP, 2015, p. 114.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 111.

Desta maneira, a ideia que norteia a aplicação da “democracia consociacional” é exatamente proporcionar um arranjo que possibilite a existência de uma Poliarquia em uma sociedade/grupo que seja politicamente heterogêneo.

Dahl aponta que Arend Lijphart identificou quatro características da democracia consociacional¹³⁰: 1) “grande coalizão de líderes políticos de todos os seguimentos significativos da sociedade plural”¹³¹; 2) “Veto mútuo: decisões que afetam os interesses vitais de uma subcultura não serão tomadas sem que seus líderes concordem com elas”¹³²; 3) Os principais subgrupos são representados nas instâncias deliberativas de modo proporcional ao seu peso¹³³; 4) Cada subgrupo “desfruta de um alto grau de autonomia no trato dos assuntos que são exclusivamente de sua alçada”¹³⁴.



De modo a visualizar tal composição heterogênea em algum grupo/associação, vale transcrever o comentário de Dahl, no âmbito do Estado-Nação, quanto a realidade da Suíça e da Bélgica:

Os suíços são altamente fragmentados, tanto na religião quanto na língua. Além disso, os vinte e cinco cantões são, com poucas exceções, muito homogêneos internamente, no que diz respeito à religião e à língua; conseqüentemente, o país como um todo é muito fragmentado em termos

¹²⁹ DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. Tradução: Celso Mauro Paciornik. 1. ed., 3 reimp. EDUSP, 2015, p. 116.

¹³⁰ DAHL, Robert A. *A Democracia e seus críticos*. Tradução: Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2012. p.404.

¹³¹ Segundo Lijphart na obra *Democracy in Plural Societies*, 1977, 25-44, *apud* DAHL, Robert A. *A Democracia e seus críticos*. Tradução: Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2012. p.404.

¹³² DAHL, Robert A. *A Democracia e seus críticos*. Tradução: Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora Martins Fontes. 2012, p.404.

¹³³ *Ibid.*, p.404-405.

¹³⁴ *Ibid.*, p.405.

territoriais. Os belgas dividem-se linguisticamente entre os flamengos, falantes de holandês, e os valões, falantes de francês. Enquanto a maioria dos belgas são nominalmente católicos, as divisões linguísticas tendem a coincidir com as orientações católicas ou anticlericais. Ademais, os católicos falantes de flamengo e os valões francófonos mais anticlericais estão bem concentrados geograficamente, exceto pela região de Bruxelas.¹³⁵

Por derradeiro, cabe o alerta de que a democracia consociacional somente tem condições de ser implementada e dar frutos quando a força relativa dos diferentes subgrupos goza de certo equilíbrio político¹³⁶.

Desta maneira, a dinâmica que se desenvolve a partir da democracia consociacional destaca a possibilidade de coexistência entre cada subgrupo interno de uma associação/grupo, mesmo com diferenças relevantes e como pode se desenvolver a poliarquia nesse contexto.

Assim, a democracia consociacional pode ser vista como uma maneira de compatibilizar a Poliarquia com a composição heterogênea de uma associação/grupo, quando se deseja obter algum equilíbrio na sua organização interna.

1.2. POLIARQUIA EM ENTIDADES SUBNACIONAIS

O foco da dissertação é verificar a possibilidade de aplicar a poliarquia ao Conselho Superior da AGU, o qual deve ser visto como uma entidade subnacional. Por esse motivo, o presente tópico pretende expor que é possível utilizar o marco teórico para a aplicação da teoria poliárquica em grupos/associações menores do que o Estado-Nação.

Deste modo, é importante notar que os critérios, instituições e características da Poliarquia não são úteis unicamente ao que se convencionou denominar Estado-Nação, mas até mesmo “*ao governo de uma associação voluntária muito*

¹³⁵ DAHL, Robert A. *A Democracia e seus críticos*. Tradução: Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora Martins Fontes. 2012, p.403.

¹³⁶ *ibid.*, p.408.

*pequena*¹³⁷, pois em praticamente todas as organizações há como implementar medidas democráticas¹³⁸.

Nesse sentido, vale transcrever a seguinte síntese do pensamento de Dahl:

Em resumo, embora a associação talvez fosse um Estado no sentido usual de uma ordem coerciva, ela também poderia não sê-lo; da mesma forma, o governo da associação não necessariamente seria o governo de um Estado. Assim, podemos explanar uma teoria geral do processo democrático que seja aplicável às associações, quer elas constituam um Estado, quer não.¹³⁹

Assim, é relevante observar que em tais organizações é bastante razoável utilizar a democracia como “*um processo sem igual para a tomada de decisões coletivas e vinculativas*”¹⁴⁰.

Robert Dahl pontua que ainda que a maior preocupação tenha sido em tornar democrático o Estado, deve existir a preocupação em democratizar instituições importantes como partidos políticos, empresas, sindicatos¹⁴¹ e Universidades, onde as instituições democráticas nunca foram tão profundas como as presentes no Estado-Nação¹⁴².

Aqui concorda-se com Dahl e com sua fundamentação das vantagens da democracia, por ser “bem melhor que qualquer outra alternativa viável”¹⁴³. Os benefícios da democracia que podem ser listados como também aplicáveis para a democracia em entidades subnacionais são:

- A democracia garante aos cidadãos uma série de direitos fundamentais que os sistemas não democráticos não proporcionam (nem podem proporcionar);

¹³⁷ DAHL, Robert. *Sobre a Democracia*. Tradução: Beatriz Sidou. 2. reimp. Brasília. Editora UnB, 201. p. 52.

¹³⁸ Ibid., p. 133.

¹³⁹ DAHL, Robert A. *A Democracia e seus críticos*. Tradução: Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2012. p.167-168.

¹⁴⁰ Ibid., p. 8.

¹⁴¹ “Some will be quick to insist that the differences among particular types of polyarchies, e.g, between nation states and trade-unions, are so great that is not likely to be useful to include them in the same class. I do not think we have nearly enough evidence for such a conclusion. At any rate, given such a large number of cases to study, in principle it should be possible to answer the question: What are the necessary and suficiente conditions for polyarchies to exist?”. DAHL, Robert A. *A Preface to Democratic Theory*. The University of Chicago Press, 2006. p. 74

¹⁴² _____. *After the Revolution?: authority in a Good Society*. revised edition. Yale University Press, 1990. p. 2.

¹⁴³ _____. *Sobre a Democracia*. Tradução: Beatriz Sidou. 2. reimp. Brasília: Editora UnB, 2016. p. 74.

- A democracia assegura aos cidadãos uma liberdade individual mais ampla que alternativa viável;
- A democracia ajuda a proteger os interesses fundamentais das pessoas;
- Apenas um governo democrático pode proporcionar uma oportunidade máxima para os indivíduos exercitarem a liberdade de autodeterminação – ou seja: viverem sob leis de sua própria escolha;
- Somente um governo democrático pode proporcionar uma oportunidade máxima do exercício da responsabilidade moral;
- A democracia promove o desenvolvimento humano mais plenamente que qualquer alternativa viável;
- Apenas um governo democrático pode promover um grau relativamente alto de igualdade política;¹⁴⁴

No caso dos empreendimentos econômicos, Dahl registra que há grande importância para a sociedade como um todo a respeito da administração interna das empresas, eis que a dinâmica de “autoridade, controle e poder” existente no trabalho impacta de modo bastante determinante o dia-a-dia das pessoas^{145 146}. Por fim, Dahl assinala:

Da mesma forma que apoiamos o processo democrático no governo do Estado, apesar das imperfeições substanciais que ele apresenta, assim também os cidadãos de uma sociedade democrática avançada apoiariam o processo democrático no governo das empresas econômicas, apesar das imperfeições que certamente existiriam na prática¹⁴⁷

Nessa linha, Dahl defende que não há uma única forma correta de administrar entidades menores¹⁴⁸, de modo que pode até mesmo ser o caso de não aplicar regras democráticas, mas em qualquer caso, até mesmo para que se adote uma

¹⁴⁴ DAHL, Robert. *Sobre a Democracia*. Tradução: Beatriz Sidou. 2. reimp. Brasília: Editora UnB, 2016. p. 74.

¹⁴⁵ DAHL, Robert A. *A Democracia e seus críticos*. Tradução: Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora Martins Fontes. 2012, p.522.

¹⁴⁶ “Por que os cidadãos num país democrático avançado devem se preocupar com o governo interno das empresas? Talvez fosse melhor perguntar: como eles poderiam deixar de se preocupar? O trabalho é central na vida da maior parte das pessoas. Para a maioria delas, o trabalho ocupa mais tempo que qualquer outra atividade. O trabalho afeta – com frequência de forma decisiva – a renda, o consumo, as economias, o status, as amizades, o lazer, a saúde, a segurança, a vida familiar, a velhice, a auto estima, o sentimento de realização e bem-estar, a liberdade pessoal, a autodeterminação, o desenvolvimento pessoal e inúmeros outros interesses e valores cruciais das pessoas”. DAHL, Robert A. *A Democracia e seus críticos*. Tradução: Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora Martins Fontes. 2012, p. 522.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 530.

¹⁴⁸ Dahl traz os seguintes exemplos do que poderiam ser essas entidades menores: “(...) *sindicatos, empresas econômicas, grupos de interesses especializados, organizações educacionais, e assim por diante*”. DAHL, Robert A. *Sobre a Democracia*. Tradução: Beatriz Sidou. 2. reimp. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016. p. 133.

forma não democrática de administração de entidades menores, é necessário que seja realizado uma análise a respeito da sua adequação¹⁴⁹.

Para Robert Dahl, essa análise deveria envolver a formulação, no mínimo, das seguintes perguntas:

- Ao chegar a decisões, o governo da associação garante igual peso ao bem e ao interesse de todas as pessoas ligadas por essas decisões?
- Alguns dos membros da associação estarão mais bem qualificados do que outros para governar, que pudessem receber autoridade plena e definitiva no governo da associação? Se não, será que no governo da associação não deveríamos considerar os membros da associação como iguais políticos?
- Se os membros têm igualdade política, o governo da associação não corresponde aos critérios democráticos? Se corresponde, até que ponto a associação proporciona a seus membros as oportunidades de participação eficaz, igualdade de voto, obtenção de um entendimento esclarecido e exercendo controle final sobre os planos?¹⁵⁰

Por fim, não passou despercebido a Dahl que eventualmente burocracias governamentais poderiam se valer de processos democráticos:

[...] poderíamos voltar para o ponto (2) a fim de considerar as características de uma associação para a qual o processo democrático fosse uma forma de governo desejável. Presume-se que os Estados passariam no teste. E os empreendimentos econômicos? As universidades? E a família? Ou os militares? Ou as burocracias governamentais? Se a democracia não é adequada a alguns desses, porque não o é, e o que implica essa exceção, no que tange aos limites da ideia democrática?¹⁵¹.

Desta maneira, entende-se que o marco teórico, apesar de ser mais abordado no âmbito do Estado-Nação, merece ser utilizado na presente dissertação quanto a possibilidade de aplicar a Poliarquia no âmbito Conselho Superior da AGU.

¹⁴⁹ DAHL, Robert A. *Sobre a Democracia*. Tradução: Beatriz Sidou. 2. reimp. Brasília. Editora UnB, 2016. p. 133.

¹⁵⁰ DAHL, loc. cit.

¹⁵¹ _____. *A Democracia e seus críticos*. Tradução: Aníbal Mari. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2012, p. 10.

2. CONSELHO SUPERIOR DA AGU

No capítulo anterior foram delimitados os contornos do marco teórico e no presente capítulo será apresentada a Advocacia-Geral da União e o Conselho Superior da AGU.

Neste capítulo será indicada a origem histórica da Instituição, o processo de formação na Constituinte e como se estrutura a Entidade mediante seus órgãos de direção superior, órgãos de execução e órgãos vinculados. No que toca ao CSAGU, será destacado o seu funcionamento, competência e composição, por se tratar da sua estrutura.

Preliminarmente, é importante justificar o motivo de estudar a Advocacia-Geral da União e, em particular, o Conselho Superior da Advocacia-Geral da União. Em relação a AGU o interesse do seu estudo é debruçar o olhar sobre uma Instituição que não tem merecido da Academia brasileira a atenção devida, de modo que não há tanto material na literatura jurídica a respeito da AGU quanto se imagina que deveria ter, razão pela qual objetiva-se contribuir com mais produção acadêmica a respeito de tão relevante Instituição.

Além de que, a Advocacia-Geral da União, por exercer um papel de protagonismo no cenário jurídico e auxiliar o Estado Brasileiro a cumprir suas funções na busca do bem comum, merece ser protagonista de uma investigação a respeito de questões a ela afetas, tudo isso na busca de um maior amadurecimento das Instituições e o fortalecimento do regime democrático¹⁵².

Quanto ao motivo da pesquisa se dedicar ao Conselho Superior da Advocacia-Geral da União, justifica-se isto tanto pelo interesse em trabalhar a lógica da Poliarquia em entidades subnacionais, como também pela necessidade de delimitar o objeto de análise, uma vez que não haveria fôlego para levar a efeito uma dissertação em que tivesse como objeto analisar todos os eventuais aspectos da Poliarquia na Advocacia-Geral da União, de modo que optou-se por bem definir o

¹⁵² COUTINHO, Carlos Marden Cabral. Advocacia Pública de Estado e a autonomia das funções essenciais à Justiça. In: CASTRO, Aldemario Araujo; MACEDO, Rommel (Org.). *Advocacia Pública Federal: Afirmção como Função Essencial à Justiça*. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2016, p. 85.

objeto de análise restringindo a um órgão da Instituição, justamente aquele que tem por função atuar como centro decisório.

A escolha do Conselho Superior da AGU para análise não significa que há qualquer pressuposição a respeito de que é possível (ou não) aplicar a teoria da poliarquia naquele órgão, o que será avaliado no momento oportuno. Na realidade, a premissa que existe - alinhado com o marco teórico - é que a democracia é melhor do que qualquer alternativa e que é possível pensar em aplicar a teoria da Poliarquia a entidades subnacionais.

Feito o esclarecimento acima, a seguir segue abordagem com o objetivo de bem posicionar a AGU em termos organizacionais para que seja possível entender sobre a formação da Instituição e a estrutura do Conselho Superior da AGU, o qual é integrado por vários órgãos da Instituição. Assim, a importância do capítulo está em posicionar a Instituição e apresentar os integrantes, competência e funcionamento do CSAGU.

2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA AGU.

O atual organograma interno da Advocacia-Geral da União será objeto deste tópico, com abordagem a respeito do que pode ser entendido como origem constitucional da AGU e sua formação.

No período de transformação do Império para a República foi retirada da Advocacia Pública a função de defesa judicial da União que ficou a cargo do Procurador-Geral da República, conforme Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890 e Constituição da República de 1890, tendo restado somente a atividade consultiva a partir de 1903 com a criação do cargo de Consultor Geral da República, através do Decreto nº 967, de 2 de janeiro de 1903¹⁵³.

¹⁵³ GUEDES, Jefferson Carús. Anotações sobre a história dos cargos e carreiras da Procuradoria e da Advocacia Pública no Brasil: começo e meio de uma longa construção. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: Questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 347-349.

Essa divisão entre consultivo e contencioso permaneceu até 1993, com a efetiva organização da Advocacia-Geral da União¹⁵⁴, mas foi durante o momento constituinte iniciado em 1987 que se enfrentou a questão da manutenção da defesa judicial da União pelo Ministério Público da União, tendo sido resolvido criar a Advocacia-Geral da União que teria a incumbência de fazer a defesa judicial e extrajudicial da União, bem como exercer a atividade de consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo¹⁵⁵.

A análise do processo legislativo que culminou na consagração da Advocacia-Geral da União em patamar constitucional é bastante reveladora. Inicialmente, o assunto foi tratado na Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, sendo aprovado o Anteprojeto relatado pelo Constituinte Plínio de Arruda Sampaio do Estado de São Paulo (PT/SP) que previa a retirada da tarefa de defesa judicial da União do feixe de atribuições do Ministério Público¹⁵⁶ ¹⁵⁷, inclusive facultando aos membros do Ministério Público Federal em exercício à época da promulgação da Constituição, a opção de integrar a carreira jurídica de representação da União¹⁵⁸.

Posteriormente, como sói ocorrer ao longo do trâmite legislativo foram apresentadas várias emendas com a preocupação de criar órgão com atribuição específica de realizar a defesa judicial da União, mas não lograram êxito¹⁵⁹.

¹⁵⁴ GUEDES, loc. cit.

¹⁵⁵ MACEDO, Rommel. *Advocacia-Geral da União na Constituição de 1988*. São Paulo: Editora LTr, 2008, p. 43.

¹⁵⁶ GUEDES, Jefferson Carús (Coord.); HAUSCHILD, Mauro Luciano (Coord.). *Nos Limites da história: a construção da Advocacia-Geral da União: livro comemorativo dos 15 anos da AGU*. Brasília: Unip - Unafe, 2009. p. 24.

¹⁵⁷ Conforme art. 45, III, parte final, do Anteprojeto da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público: ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público. Anteprojeto da Subcomissão. Volume 119. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987, p. 25. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-119.pdf>>. Acesso em: 17 abril 2018.

¹⁵⁸ Conforme art. 53, do Anteprojeto da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público: ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público. Anteprojeto da Subcomissão. Volume 119. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987, p. 27. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-119.pdf>>. Acesso em: 17 abril 2018.

¹⁵⁹ GUEDES, Jefferson Carús (Coord.); HAUSCHILD, Mauro Luciano (Coord.). *Nos Limites da história: a construção da Advocacia-Geral da União: livro comemorativo dos 15 anos da AGU*. Brasília: Unip - Unafe, 2009. p. 26.

Na realidade, avançando no trâmite do processo constituinte, no âmbito da Comissão temática (Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo) prevaleceu a Emenda nº 99 (300099-1), de autoria do Constituinte Luiz Henrique (PMDB/SC) a qual preservava a atribuição de representação judicial da União ao Ministério Público, em evidente manutenção do cenário jurídico-institucional então vigente¹⁶⁰. A esse respeito, bastante elucidativo excerto da justificativa da Emenda 300099-1:

O anteprojeto, entretanto, ignorando essas considerações, veda ao Ministério Público Federal a representação judicial das pessoas de direito público. Vale dizer, retira da órbita das atribuições do Ministério Público Federal a representação judicial da União.

Com isso, deixou-se a União ao desamparo da defesa que atualmente lhe é dada pelo Ministério Público Federal, exercida com invejável independência porque comprometida apenas com a lei e os valores basilares da nacionalidade.

É necessário, em razão disso, restabelecer, quanto ao Ministério Público Federal, a titularidade para a representação judicial da União¹⁶¹.

Posteriormente, em 9 de junho de 1987, o deputado Plínio de Arruda Sampaio propôs a Emenda nº 752 (3S0752-1) ao substitutivo do Relator da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo¹⁶². A Emenda foi aprovada na 7ª reunião ordinária da referida Comissão em 12 de junho de 1987 com 55 votos favoráveis e 2 contrários¹⁶³ e indicava um avanço no sentido de criar um órgão próprio de representação judicial e extrajudicial da União denominado

¹⁶⁰ GUEDES, Jefferson Carús (Coord.); HAUSCHILD, Mauro Luciano (Coord.). *Nos Limites da história: a construção da Advocacia-Geral da União: livro comemorativo dos 15 anos da AGU*. Brasília: Unip - Unafe, 2009. p. 26.

¹⁶¹ BRASIL. ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Subcomissão do Poder Legislativo. Subcomissão do Poder Executivo. Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público. *Emendas oferecidas ao Anteprojeto do Relator da Subcomissão*. Volume 100. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, junho de 1987, p. 24. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-100.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

¹⁶² _____. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. *Emendas Oferecidas ao Substitutivo*. Volume 102. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, junho de 1987, p. 199. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-102.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

¹⁶³ DIÁRIO DA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Atas das Comissões. Ano I. Suplemento ao nº 118. Agosto de 1987. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987, p. 30. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup118anc08ago1987.pdf#page=2>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

Procuradoria-Geral da União, ainda que constasse a previsão de que o chefe da Instituição seria o Procurador-Geral da República¹⁶⁴.

A tentativa de, dentro dos limites da composição política, afastar o Ministério Público do encargo de conduzir a defesa judicial da União, ao mesmo tempo em que estabelece o Procurador-Geral da República como chefe da nova Instituição resta nítida, conforme o seguinte trecho da justificativa da Emenda nº 752:

Com efeito, a doutrina brasileira tem entendido que o Ministério Público deve representar o interesse da sociedade e não o interesse do Estado, enquanto pessoa jurídica de direito público.
A atual situação do Ministério Público Federal, que acumula as funções de Ministério Público e de Procurador Judicial da União é repelida pelos juristas pátrios.
A questão, aparentemente simples, tem implicações profundas.
A continuar exercendo o Procuratório da União, sua chefia há de ser da confiança do Presidente da República, o que retira do Ministério Público sua indispensável independência para exercício de suas atribuições¹⁶⁵.

Contudo, nota-se que a justificativa da Emenda traduz, parcialmente, o espírito daquilo que ao final de todo o processo legislativo Constituinte se tornaria o art. 131, CRFB¹⁶⁶.

Na continuidade do processo constituinte contemplou-se no art. 81 do Anteprojeto da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo a instituição da Procuradoria-Geral da União tendo como chefe Procurador-Geral de livre nomeação pelo Presidente da República¹⁶⁷, não sendo mais o Procurador-Geral da República.

Mais adiante, na Comissão de Sistematização, o Anteprojeto de Constituição, onde eram reunidas as propostas aprovadas nas Subcomissões e

¹⁶⁴ GUEDES, Jefferson Carús (Coord.); HAUSCHILD, Mauro Luciano (Coord.). *Nos Limites da história: a construção da Advocacia-Geral da União: livro comemorativo dos 15 anos da AGU*. Brasília: Unip - Unafe, 2009. p. 29.

¹⁶⁵ BRASIL. ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. *Emendas Oferecidas ao Substitutivo*. Volume 102. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, junho de 1987, p. 199. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-102.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

¹⁶⁶ GUEDES, Jefferson Carús (Coord.); HAUSCHILD, Mauro Luciano (Coord.). *Nos Limites da história: a construção da Advocacia-Geral da União: livro comemorativo dos 15 anos da AGU*. Brasília: Unip - Unafe, 2009. p. 31.

¹⁶⁷ BRASIL. ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. *Anteprojeto da Comissão*. Volume 104. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, junho de 1987, p. 35. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-104.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

Comissões, acolheu, no Título V, Capítulo III, Seção V, Art. 190, a instituição da Procuradoria-Geral da União encarregada de fazer a defesa judicial e extrajudicial da União¹⁶⁸.

Após a aprovação da Emenda nº 4745¹⁶⁹ adequou-se unicamente a redação do dispositivo e quando do Projeto de Constituição, a previsão da Procuradoria-Geral da União passou a figurar no Título V, Capítulo III, Seção V, Art. 186^{170 171}.

No Plenário foi apresentada a Emenda Substitutiva nº 2040, cujo teor agregou bastante do que acabou sendo aprovado no art. 131 do texto Constitucional¹⁷².

Após encerrada a votação dos temas relativos ao Ministério Público submete-se à votação, por força do Requerimento de Destaque nº 107, texto substitutivo resultante da fusão das Emendas nº 1928, nº 2040 e nº 1843 e Destaque nº 357/910¹⁷³. O discurso em Plenário do constituinte Roberto Brant do Estado de Minas Gerais demonstra o caráter suprapartidário do texto a ser votado e também a necessidade de criar a Advocacia-Geral da União:

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Constituintes, esta fusão resultou de um ingente e fatigante esforço de diversas Lideranças presentes na Assembléia Nacional Constituinte. (Palmas)

Em suma, de que trata ela? Em primeiro lugar, como decorrência do que foi aprovado em relação ao Ministério Público, ela separa as funções de representação judicial da União do Ministério Público, e para tanto cria uma instituição própria, que é a Advocacia-Geral da União.

¹⁶⁸ BRASIL. ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Comissão de Sistematização. *Anteprojeto de Constituição*. Volume 219. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, junho de 1987, p. 25-26. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-219.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

¹⁶⁹ BRASIL. ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Comissão de Sistematização. *Emendas Oferecidas ao Anteprojeto de Constituição*. Volume 222. Volume II. Emendas 2732 a 5624, p. . Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, junho de 1987. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-222.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

¹⁷⁰ BRASIL. ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Comissão de Sistematização. *Projeto de Constituição*. Volume 226. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, julho de 1987, p. 24. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-226.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

¹⁷¹ GUEDES, Jefferson Carús (Coord.); HAUSCHILD, Mauro Luciano (Coord.). *Nos Limites da história: a construção da Advocacia-Geral da União: livro comemorativo dos 15 anos da AGU*. Brasília: Unip - Unafe, 2009. p. 32/33.

¹⁷² Ibid., p. 39.

¹⁷³ Ibid., p. 41-42.

A Advocacia-Geral da União não é um órgão novo, é uma instituição que se consagra constitucionalmente e que será o resultado da reunião das diversas consultorias e das diversas procuradorias que se encontram hoje espalhadas nos diversos ministérios, nas diversas autarquias, enfim, em todo o universo da administração direta e indireta da União. Portanto, não se está criando uma estrutura nova, está se institucionalizando constitucionalmente a representação judicial da União¹⁷⁴.

A fusão das Emendas foi votada e aprovada por 344 deputados Constituintes, sendo rejeitada por 23 e contando com 22 abstenções, totalizando 389 deputados Constituintes votantes¹⁷⁵. Assim, o texto resultante da fusão das Emendas foi incluído no Título IV, Capítulo IV, Seção II, Art. 137¹⁷⁶, e não houve mais qualquer alteração em seu teor até o final da Constituinte, de maneira que ao final o dispositivo que cuida da AGU se localizou no Art. 131 da Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988.

A Advocacia-Geral da União (AGU), como visto alhures, é resultado da criatividade do Congresso Constituinte de 1988, o qual ao positivizar o art. 131¹⁷⁷, CRFB, categorizou a Instituição como Função Essencial à Justiça ao inseri-la na Seção II (“Da Advocacia-Geral da União”¹⁷⁸) do Capítulo IV (“Das Funções Essenciais à Justiça”) do Título IV (“Da Organização dos Poderes”) da Constituição¹⁷⁹.

¹⁷⁴ GUEDES, Jefferson Carús (Coord.); HAUSCHILD, Mauro Luciano (Coord.). *Nos Limites da história: a construção da Advocacia-Geral da União: livro comemorativo dos 15 anos da AGU*. Brasília: Unip - Unafe, 2009. p. 42-43.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 55.

¹⁷⁶ BRASIL. ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Projeto de Constituição (B)*. 2º Turno. Volume 299. Suplemento 1. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, julho de 1987, p. 95. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-299-sup01.pdf>>. Acesso em: 17 abril 2018.

¹⁷⁷ 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.

§ 1º A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 2º O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

§ 3º Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

¹⁷⁸ Atualmente a Seção II é epigrafada como “Da Advocacia Pública”, por força da Emenda Constitucional nº 19, de 1998 que alterou a redação originária.

¹⁷⁹ FREITAS, Marcelo de Siqueira. Os 15 anos da AGU: O papel da Advocacia Pública na Efetivação da Justiça. In: COSTA, Alexandre Bernardino da; HAUSCHILD, Mauro Luciano (ORGs.). *Conclusões do Congresso Brasileiro das Carreiras Jurídicas de Estado*. Rio de Janeiro. Editora Lumen Juris, 2009. p. 197.

Dessa organização topográfica da Constituição, em que pese a controvérsia que grassa a respeito do tema¹⁸⁰, é possível observar o rigor jurídico que o legislador Constituinte teve ao não incluir a Advocacia-Geral da União dentro de qualquer dos Poderes da República, “Ihes sendo paralelos ou transversais”¹⁸¹, eis que a tarefa de representação judicial da União abrange os três Poderes¹⁸². Além disso, das atividades de consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo, é possível notar que é com este Poder da República o seu vínculo mais próximo¹⁸³.

Assim, com a promulgação da Constituição de 1988 há a expressa separação de atribuições entre Ministério Público da União e Advocacia da União, além de ser criado capítulo próprio para identificar as Instituições que buscam o objetivo da Justiça, mas não integram os poderes da República¹⁸⁴: as Funções Essenciais à Justiça (Ministério Público, Advocacia Pública, Advocacia e Defensoria Pública)¹⁸⁵.

Logo, a Constituição de 1988 representou enorme reestruturação no desenho institucional da Advocacia Pública, a qual seria consolidada com a Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993 que instituiu a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União. A Lei Complementar nº 73/1993¹⁸⁶ categorizou os órgãos da Instituição em: Órgãos de direção superior, órgãos de execução e órgãos vinculados.

¹⁸⁰ BABILÔNIA, Paulo Álvares. A AGU como função essencial à Justiça. In: CASTRO, Aldemario Araujo; MACEDO, Rommel (Org.). *Advocacia Pública Federal: afirmação como Função Essencial à Justiça*. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2016, p. 316.

¹⁸¹ COUTINHO, Carlos Marden Cabral. Advocacia Pública de Estado e a autonomia das funções essenciais à Justiça. In: CASTRO, Aldemario Araujo; MACEDO, Rommel (Org.). *Advocacia Pública Federal: afirmação como Função Essencial à Justiça*. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2016, p. 88.

¹⁸² VALENTE, Maria Jovita Wolney. Histórico e evolução da Advocacia-Geral da União. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 364.

¹⁸³ VALENTE, loc. cit.

¹⁸⁴ Adota-se aqui o ponto de vista exposto pelo Ministro Dias Toffoli no julgamento do RE 558.258/SP: “[...] ora, o que temos aí? Temos que tanto o Ministério Público, quanto a Advocacia Pública, quanto a Defensoria Pública são instituições que não integram nenhum dos Três Poderes. Eles estão separados tanto do Legislativo, quanto do Executivo, quanto do Judiciário”. BRASIL. Superior Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 558.258 SP*. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=620689>>. Acesso em: 25 set. 2018.

¹⁸⁵ GUEDES, Jefferson Carús. Anotações sobre a história dos cargos e carreiras da Procuradoria e da Advocacia Pública no Brasil: começo e meio de uma longa construção. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 353.

¹⁸⁶ Art. 2º, LC nº 73/1993.

Os seis órgãos de direção superior são os seguintes: 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 a Corregedoria-Geral da Advocacia da União¹⁸⁷.

A Constituição de 1988 dispõe que o Advogado-Geral da União é o chefe da Advocacia-Geral da União, sendo o cargo de livre nomeação pelo Presidente da República, dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada¹⁸⁸.

A partir do texto constitucional infere-se que sua escolha não precisa ocorrer necessariamente entre os membros da instituição e não há previsão de que seja submetido à sabatina no Senado Federal para fins de nomeação no cargo¹⁸⁹, nem que sofra interferência de qualquer outro Poder para sua indicação¹⁹⁰.

A Procuradoria-Geral da União, subordinada direta e imediatamente ao Advogado-Geral da União, tem a atribuição de realizar a representação da União perante os Tribunais Superiores¹⁹¹.

A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional é subordinada técnica e juridicamente ao Advogado-Geral da União e subordinada administrativamente ao Ministério da Fazenda¹⁹² ¹⁹³, ostentando a atribuição privativa de levar a cabo a execução da dívida ativa de natureza tributária da União¹⁹⁴.

A Consultoria-Geral da União, subordinada direta e imediatamente ao Advogado-Geral da União, tem a incumbência de colaborar com este em seu

¹⁸⁷ Art. 2º, I, LC nº 73/1993.

¹⁸⁸ Art. 131, § 1º, CRFB.

¹⁸⁹ MACEDO, Rommel. *Advocacia-Geral da União na Constituição de 1988*. São Paulo. Editora LTr, 2008, p. 49.

¹⁹⁰ BARBI, Humberto Agrícola. Advocacia Geral da União Advocacia e Defensoria Pública. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 33, n. 33, p. 445, 1991.

¹⁹¹ Art. 9º, caput c/c Art. 9, § 1º, ambos da LC nº 73/1993.

¹⁹² Art. 2º, § 1º, c/c Art. 12, caput, ambos da LC nº 73/1993.

¹⁹³ “A “inusitada” inserção da PGFN na estrutura administrativa do Ministério da Fazenda decorre de sua posição histórica e da fragilidade institucional da AGU no momento de seu surgimento e nos anos imediatamente seguintes”. CASTRO, Aldemario Araújo. A (centenária) Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional: seu papel e sua importância para a sociedade e para o Estado. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antônio Dias Toffoli*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 559.

¹⁹⁴ Art. 131, § 3º, CRFB.

assessoramento jurídico ao Presidente da República produzindo pareceres, informações e demais trabalhos jurídicos que lhes sejam atribuídos pelo chefe da instituição¹⁹⁵.

O Conselho Superior da Advocacia-Geral da União (CSAGU) é, basicamente, o órgão de direção superior da AGU que possui a atribuição de servir de Foro máximo para deliberação dos temas relativos à carreira e a função de órgão consultivo do Advogado-Geral da União.

A Corregedoria-Geral da Advocacia da União tem como atribuição fiscalizar as atividades funcionais dos Membros da Advocacia-Geral da União, promover correição nos órgãos jurídicos da Advocacia-Geral da União, visando à verificação da regularidade e eficácia dos serviços, e à proposição de medidas, bem como à sugestão de providências necessárias ao seu aprimoramento, apreciar as representações relativas à atuação dos Membros da Advocacia-Geral da União, coordenar o estágio confirmatório dos integrantes das Carreiras da Advocacia-Geral da União, emitir parecer sobre o desempenho dos integrantes das Carreiras da Advocacia-Geral da União submetidos ao estágio confirmatório, opinando, fundamentadamente, por sua confirmação no cargo ou exoneração e instaurar, de ofício ou por determinação superior, sindicâncias e processos administrativos contra os Membros da Advocacia-Geral da União¹⁹⁶. Vale assinalar que a Corregedoria da AGU não tem competência disciplinar em relação aos Procuradores Federais e servidores administrativos da AGU¹⁹⁷.

Os órgãos de execução são: as Procuradorias Regionais da União, as Procuradorias Regionais da Fazenda Nacional, as Procuradorias da União nos Estados, as Procuradorias da Fazenda Nacional nos Estados, as Procuradorias Seccionais da União, as Procuradorias Seccionais da Fazenda Nacional, a Consultoria da União, as Consultorias Jurídicas dos Ministérios, da Secretaria-Geral

¹⁹⁵ Art. 10, caput, da LC nº 73/1993.

¹⁹⁶ Art. 5º, LC nº 73/1993.

¹⁹⁷ CASTRO, Aldemario Araujo. A importância institucional da Corregedoria-Geral da Advocacia da União no contexto da nova Advocacia Pública Federal. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p.584.

e das demais Secretarias da Presidência da República e do Estado-Maior das Forças Armadas¹⁹⁸.

Os órgãos vinculados são as Procuradorias e Departamentos Jurídicos das Autarquias e Fundações Públicas¹⁹⁹.

Para dotar de racionalidade, unidade e permitir eficiente coordenação entre a Advocacia-Geral da União e órgãos jurídicos da administração indireta²⁰⁰ criou-se²⁰¹ a Procuradoria-Geral Federal (PGF) como órgão vinculado da Advocacia-Geral da União²⁰².

A PGF tem a atribuição de representar judicial e extrajudicialmente as Autarquias e Fundações Públicas Federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial²⁰³.

Em relação ao outro órgão vinculado, Procuradoria-Geral do Banco Central, merece destaque o fato de que foi a única Procuradoria de Autarquia que não foi reunida na PGF, tendo sido criado o cargo de Procurador do Banco Central do Brasil

¹⁹⁸ Art. 2º, II, LC nº 73/1993.

¹⁹⁹ Art. 2º, § 3º, LC nº 73/1993.

²⁰⁰ “Enquanto o modelo previsto para a Administração direta, considerando a criação, na AGU, da Procuradoria-Geral da União e da Consultoria-Geral da União, e as novas atribuições da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, que também passou a integrar esse sistema, apontava para uma racionalização na prestação de serviços jurídicos a ela destinados, a conformação original do serviço jurídico da Administração indireta, formada por quase duas centenas de entidades e, conseqüentemente, pelo mesmo número de órgãos jurídicos individual e isoladamente vinculados à AGU, mostrou-se incapaz de manter a unidade do novo sistema jurídico da União.

Na prática, verificou-se uma grave falta de coordenação entre a Advocacia-Geral da União e os órgãos jurídicos da Administração indireta, e destes entre si. A irracionalidade do modelo impedia que o Advogado-Geral da União exercesse suas atribuições de orientação normativa e supervisão técnica de todos esses órgãos a contento. Como consequência da ausência de orientação e supervisão efetivas sobre todos os órgãos jurídicos, não por responsabilidade da AGU, mas em razão dessa irracionalidade criada no próprio sistema, não se garantiu eficiência na prestação de serviços jurídicos à Administração indireta”. FREITAS, Marcelo de Siqueira. *A Procuradoria-Geral Federal e a defesa das políticas e dos interesses públicos a cargo da Administração indireta*. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: Questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 536.

²⁰¹ Art. 9º, da Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002.

²⁰² MACEDO, Rommel. *Advocacia-Geral da União na Constituição de 1988*. São Paulo. Editora LTr, 2008, p. 48.

²⁰³ Art. 10, caput, Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002.

pela edição da MP nº 1650-18/1998, convertida na Lei nº 9.650/1998, que tratou de organizar o pessoal do Banco Central²⁰⁴.

A apresentação do panorama acima expõe a estrutura orgânica da AGU, facilitando a compreensão da instituição e permitindo a fácil identificação dos integrantes do Conselho Superior da AGU quando da abordagem da composição do Conselho em tópico próprio.

O resgate da construção da AGU na Constituinte e a referência ao aumento de carreiras integrantes da AGU tem como pretensão demonstrar que é relevante estudar a Instituição, especialmente naquilo que pode ser visto como o seu sistema nervoso central: o Conselho Superior da AGU.

2.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO CSAGU

2.2.1 Funcionamento do CSAGU

Na investigação que será empreendida nessa dissertação o foco será a análise da possibilidade de aplicar a teoria da Poliarquia ao CSAGU, de modo que o presente tópico tem o intuito de esclarecer como se desenvolve o funcionamento do CSAGU.

Assim, o CSAGU é órgão de característica colegiada, presidido pelo Advogado-Geral da União²⁰⁵, com capacidade de se autoregular e poder decisório quanto as matérias que se encontram no seu feixe de competência²⁰⁶.

O desempenho da função de integrante do CSAGU ostenta natureza relevante e preferencial, de maneira que para o efetivo exercício do *múnus*, é permitida a dispensa, parcial ou total, da função que o membro da AGU ordinariamente desempenha²⁰⁷.

²⁰⁴ GUEDES, Jefferson Carús; HAUSCHILD, Mauro Luciano (Coord.). *Nos limites da história: a construção da Advocacia-Geral da União: livro comemorativo dos 15 anos da AGU*. Brasília: Unip - Unafe, 2009. p. 130.

²⁰⁵ Art. 3º, I, a, da Resolução nº 1, de 17 de maio de 2011.

²⁰⁶ Art. 2º, da Resolução nº 1, de 17 de maio de 2011.

²⁰⁷ Art. 24, da Resolução nº 1, de 17 de maio de 2011.

Em relação ao funcionamento, as reuniões ordinárias do CSAGU ocorrem uma vez por mês, ao passo que as extraordinárias acontecem sempre que forem necessárias²⁰⁸. É possível que as deliberações ocorram por meio eletrônico, sendo facultado que o membro do Conselho destaque a matéria para deliberação presencial²⁰⁹.

A pauta trata de temas “relativos às competências originárias, previstas na Lei Complementar nº 73, de 1993, e por assuntos consultivos, compreendendo as consultas formuladas pelo Advogado-Geral da União”²¹⁰.

Cabe assinalar que o processo decisório no CSAGU, salvo disposição em contrário, se resolve por meio da regra majoritária²¹¹.

Quanto a sua organização, o CSAGU tem como órgãos auxiliares: a Comissão Técnica do Conselho Superior (CTCS), com atribuição de assessorar tecnicamente o CSAGU²¹² e a Secretaria, com atribuição de prestar auxílio administrativo²¹³.

As atas das reuniões são divulgadas pela Secretaria²¹⁴ de modo sucinto, informando “a data da sessão, a indicação dos conselheiros presentes, relação dos processos apresentados, resumo dos principais assuntos tratados, as manifestações expressamente solicitadas e a especificação das votações”²¹⁵.

Como visto, o Conselho Superior da AGU tem regras expressas a respeito do seu modo de funcionamento, sendo de ver que tem característica colegiada e em relação ao procedimento de deliberação aplica-se a regra majoritária.

2.2.2 Competências do CSAGU

²⁰⁸ Art. 14, caput, da Resolução nº 1, de 17 de maio de 2011.

²⁰⁹ Art. 20, da Resolução nº 1, de 17 de maio de 2011.

²¹⁰ Art. 15, caput, da Resolução nº 1, de 17 de maio de 2011.

²¹¹ Art. 18, § 5º, da Resolução nº 1, de 17 de maio de 2011.

²¹² Art. 9º, caput, da Resolução nº 1, de 17 de maio de 2011.

²¹³ Art. 12, caput, da Resolução nº 1, de 17 de maio de 2011.

²¹⁴ Art. 12, § 1º, I, da Resolução nº 1, de 17 de maio de 2011.

²¹⁵ Art. 22, da Resolução nº 1, de 17 de maio de 2011.

Conforme visto anteriormente, é sabido que a AGU foi organizada legalmente pela Lei Complementar nº 73/93. Pela mesma legislação foi instituído o Conselho Superior da Advocacia-Geral da União (CSAGU) com o seu rol de atribuições.

Entretanto, com o passar dos anos foi identificado que as atribuições do Conselho, por diversas razões, poderiam ser ampliadas. Assim, foram acrescentadas competências ao CSAGU, de modo a refletir melhor o seu papel institucional.

Logo, nesse tópico é feito um apanhado das competências do CSAGU para facilitar a posterior investigação que se pretende realizar nesta dissertação.

A Lei Complementar nº 73/93 traz o rol de atribuições do Conselho Superior da Advocacia-Geral da União (CSAGU).

Assim, com base na Lei Complementar nº 73/93, o CSAGU tem como mister atuar em quatro grandes campos de deliberação²¹⁶: 1) Questões relacionadas aos concursos de acesso às carreiras da Instituição; 2) Questões vinculadas à organização de listas de promoção e remoção; 3) Decidir sobre confirmação ou exoneração de membros das carreiras da AGU sujeitos a estágio confirmatório, com base em Parecer emitido pela Corregedoria-Geral; 4) Editar o Regimento Interno do CSAGU.

O atual Regimento Interno do CSAGU foi editado através da Resolução nº 1, de 17 de maio de 2011, a qual revogou a Resolução nº 1, de 14 de julho de 2000.

No Regimento Interno em vigor, constam algumas competências em acréscimo àquelas conferidas ao CSAGU pela Lei Complementar nº 73/93 e algumas que delimitaram a extensão do texto da Lei Complementar.

²¹⁶ Art. 7º - O Conselho Superior da Advocacia-Geral da União tem as seguintes atribuições:

I - propor, organizar e dirigir os concursos de ingresso nas Carreiras da Advocacia-Geral da União;

II - organizar as listas de promoção e de remoção, julgar reclamações e recursos contra a inclusão, exclusão e classificação em tais listas, e encaminhá-las ao Advogado-Geral da União;

III - decidir, com base no parecer previsto no art. 5º, inciso V desta Lei Complementar, sobre a confirmação no cargo ou exoneração dos Membros das Carreiras da Advocacia-Geral da União submetidos à estágio confirmatório;

IV - editar o respectivo Regimento Interno.

Em relação ao que delimitou a extensão do texto da Lei Complementar, no Regimento Interno a previsão da competência para regulamentar concurso de acesso se limita a carreira de Advogado da União e Procurador da Fazenda Nacional²¹⁷, a mesma limitação ocorre quanto a questões de promoção por merecimento²¹⁸ e confirmação no cargo ou exoneração²¹⁹ dos Membros das Carreiras de Advogado da União e de Procurador da Fazenda Nacional.

No que tange ao aumento de competência do CSAGU, o Regimento Interno estabeleceu que além de ser possível alterar o Regimento, dispôs que seria possível editar e alterar outras resoluções sobre as matérias de sua competência²²⁰.

Ademais, o CSAGU teria atribuição para editar enunciados de súmulas sobre as matérias de sua competência, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento²²¹.

Por seu turno, por expressa previsão da Portaria nº 55, de 27 de janeiro de 2011, o Conselho Superior Da Advocacia-Geral da União tem a atribuição de propor a edição de ato normativo que disciplinará os concursos públicos, de provas e títulos, destinados ao provimento de cargos da carreira de Procurador Federal.

Idêntica previsão está contida na Portaria nº 218, de 19 de maio de 2011, a qual confere ao Conselho Superior Da Advocacia-Geral da União a atribuição de propor a edição de ato normativo que disciplinará os concursos públicos, de provas e títulos, destinados ao provimento de cargos da carreira de Procurador do Banco Central do Brasil.

Por sua vez, a Portaria nº 1.643, de 19 de novembro de 2009, atribuiu ao Conselho Superior da Advocacia-Geral da União a função de órgão consultivo do Advogado-Geral da União em assuntos de alta relevância relacionados à gestão, ao planejamento estratégico e à atuação jurídica da Advocacia-Geral da União.

²¹⁷ Art. 5º, I, da Resolução nº 1, de 17 de maio de 2011.

²¹⁸ Art. 5º, IV, da Resolução nº 1, de 17 de maio de 2011.

²¹⁹ Art. 5º, V, da Resolução nº 1, de 17 de maio de 2011.

²²⁰ Art. 5º, VI, da Resolução nº 1, de 17 de maio de 2011.

²²¹ Art. 5º, VII, da Resolução nº 1, de 17 de maio de 2011.

Por fim, a Portaria nº 345, de 14 de agosto de 2012, atribui competência de assessoramento ao Conselho Superior da Advocacia-Geral da União para apreciar previamente requerimento de concessão e prorrogação de licença para tratar de assuntos particulares a que se refere o art. 9º, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e da licença incentivada sem remuneração, a que se refere o art. 8º, da Medida Provisória nº 2.174-28, de 24 de agosto de 2001, em relação a membros da carreira de Advogado da União e integrantes do quadro suplementar, a que se refere o art.46 da Medida Provisória nº 2.229-43, quanto aos membros da carreira de Procurador Federal e servidores do Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União.

Desta maneira, o rol de competência do CSAGU visto acima permite visualizar no que consistem as atribuições do CSAGU, sendo possível concluir, de plano, que a atribuição mais importante do Conselho é a prevista na Portaria nº 1.643/09, tendo competência de servir de órgão de consulta do Advogado-Geral da União a respeito de temas relevantes para a instituição.

2.2.3 Composição do CSAGU

Em momento anterior – quando do tópico a respeito da estrutura da Advocacia-Geral da União – foi esclarecido que a entidade se estruturou em 1993, por meio da Lei Complementar nº 73, mas desde aquele momento em diante a instituição foi acrescida de mais duas carreiras, as quais não se encontram expressamente previstas na Lei Orgânica.

Assim, diante da necessidade de incluir no CSAGU as carreiras que à época da Lei Complementar 73/93 sequer existiam, houve uma ampliação da composição do Conselho. Diante disso, é relevante o presente tópico para indicar de modo adequado os atuais integrantes do CSAGU.

A Lei Complementar nº 73/93, a Resolução nº 1, de 17 de maio de 2011 (Regimento Interno do Conselho Superior da Advocacia-Geral da União), Portaria nº 55, de 27 de janeiro de 2011, Portaria nº 218, de 19 de maio de 2011 e a Portaria nº 1.643, de 19 de novembro de 2009 tratam de esclarecer a composição do Conselho.

Assim, o Conselho Superior da Advocacia-Geral da União²²² (CSAGU) é composto por sete conselheiros, sendo cinco natos e dois eleitos²²³. Os Conselheiros natos são o Advogado-Geral da União, que o preside, o Procurador-Geral da União, o Procurador-Geral da Fazenda Nacional, o Consultor-Geral da União e o Corregedor-Geral da Advocacia da União²²⁴. Por sua vez, os Conselheiros eleitos são: um representante da carreira de Advogado da União e um representante da carreira de Procurador da Fazenda Nacional²²⁵.

Nos temas que não envolvam a competência estabelecida pela Lei Complementar nº 73/1993, a composição do CSAGU é acrescida, por força da Resolução nº 1, de 17 de maio de 2011, dos seguintes conselheiros: Procurador-Geral Federal, Procurador-Geral do Banco Central do Brasil, o Secretário-Geral de Contencioso, Secretário-Geral de Consultoria, um representante eleito da carreira de Procurador Federal e um representante eleito da carreira de Procurador do Banco Central do Brasil²²⁶.

Quadro 1: Relação composição do CSAGU em temas da LC 73/93 e temas fora da LC 73/93.

COMPOSIÇÃO - TEMAS LC 73/93

COMPOSIÇÃO TEMAS FORA LC 73/93

Advogado-Geral da União	Advogado-Geral da União
Procurador-Geral da União	Procurador-Geral da União
Procurador-Geral da Fazenda Nacional	Procurador-Geral da Fazenda Nacional
Consultor-Geral da União	Consultor-Geral da União
Corregedor-Geral da Advocacia da União	Corregedor-Geral da Advocacia da União
representante eleito da carreira de Adv. da União	representante da carreira de Adv. da União

²²² “É órgão de direção superior da AGU que possui as funções específicas de propor, organizar e dirigir os concursos de ingresso nas Carreiras da Advocacia-Geral da União; organizar as listas de promoção e de remoção; julgar reclamações e recursos contra a inclusão, exclusão e classificação em tais listas, e encaminhá-las ao Advogado-Geral da União; decidir sobre a confirmação no cargo ou exoneração dos membros das Carreiras da Advocacia-Geral da União submetidos a estágio confirmatório; e fixar os critérios disciplinadores dos concursos de ingresso nas carreiras da AGU”. GUEDES, Jefferson Carús; HAUSCHILD, Mauro Luciano (Coord.). *Nos limites da história: a construção da Advocacia-Geral da União: livro comemorativo dos 15 anos da AGU*. Brasília: Unip - Unafe, 2009. p. 111.

²²³ Art. 3º, caput, da Resolução nº 1, de 17 de maio de 2011.

²²⁴ Art. 3º, I, da Resolução nº 1, de 17 de maio de 2011.

²²⁵ Art. 3º, II, da Resolução nº 1, de 17 de maio de 2011.

²²⁶ Art. 4º, § 1º, da Resolução nº 1, de 17 de maio de 2011.

representante eleito da carreira de PFN	representante da carreira de PFN
	Procurador-Geral Federal
	Procurador-Geral do Banco Central do Brasil
	Secretário-Geral de Contencioso
	Secretário-Geral de Consultoria
	representante eleito da carreira de Proc. Federal
	representante eleito da carreira de Proc. do BCB

Fonte: O autor.

Como se nota a partir do Quadro 01, a composição do CSAGU quase dobra de tamanho e a participação de todas as carreiras da Advocacia-Geral da União somente tem espaço quando são tratados temas que não estão previstos na Lei Complementar nº 73/93.

Além disso, integram o Conselho, nos casos relativos a provimento de cargos da carreira de Procurador Federal, o Procurador-Geral Federal e o representante eleito pela carreira de Procurador Federal, por expressa previsão da Portaria nº 55, de 27 de janeiro de 2011.

O mesmo ocorre em relação ao provimento de cargos de Procurador do Banco Central do Brasil, situação na qual integram o CSAGU o Procurador-Geral do Banco Central e o representante eleito da carreira de Procurador do Banco Central do Brasil, de acordo com a Portaria nº 218, de 19 de maio de 2011.

Por sua vez, a Portaria nº 1.643, de 19 de novembro de 2009, dispõe que integram o CSAGU para deliberar sobre assuntos de alta relevância relacionados à gestão, ao planejamento estratégico e à atuação jurídica da Advocacia-Geral da União, o Procurador-Geral Federal, o Procurador-Geral do Banco Central, o Secretário-Geral de Contencioso, o Secretário-Geral de Consultoria, representante eleito pela carreira de Procurador Federal e o representante eleito da carreira de Procurador do Banco Central do Brasil.

Quadro 2: Indicação da fonte normativa da composição do CSAGU.

INTEGRANTE DO CSAGU

PREVISÃO

Advogado-Geral da União	LC 73/93	RES. Nº 1	P. Nº 55	P. Nº 218	P. Nº 1.643
Procurador-Geral da União	X	X			
Procurador-Geral da Fazenda Nacional	X	X			
Consultor-Geral da União	X	X			
Corregedor-Geral da Advocacia da União	X	X			
Representante da carreira de Adv. da União	X	X			
Representante da carreira de PFN	X	X			
Procurador-Geral Federal		X	X		X
Procurador-Geral do Banco Central do Brasil		X		X	X
Secretário-Geral de Contencioso		X			X
Secretário-Geral de Consultoria		X			X
Representante eleito da carreira de Proc. Federal		X	X		X
Representante eleito da carreira de Proc. do BCB		X		X	X

Fonte: O autor.

O quadro 02 acima demonstra qual o fundamento da participação do integrante no CSAGU, podendo ter fundamento em Lei Complementar, Resolução ou Portaria.

No quadro 02, os integrantes previstos através da Lei Complementar nº 73/93 ostentam a possibilidade de participar de todos os atos deliberativos da Instituição, ao passo que os demais integrantes, que participam do Conselho por força das previsões de Resolução e Portaria tem uma participação mais restrita aos temas que o levaram a compor o CSAGU.

Com a identificação dos componentes do CSAGU por meio do quadro 01 acima, é fácil constatar que, na prática, a maior parte dos integrantes do Conselho estão excluídos das deliberações de temas previstos na Lei Orgânica da AGU.

Demais disso, o quadro 02, ao passar a vincular o assento no Conselho Superior ao tema em deliberação, permite compreender que a participação no Conselho de dois órgãos da AGU que não tem interesse temático direto (Secretário-Geral de Contencioso e Secretário-Geral de Consultoria) pode ser vista como uma maneira de o Advogado-Geral da União em exercício ter mais votos favoráveis ao interesse da gestão.

3. ANÁLISE DO CONSELHO SUPERIOR DA AGU À LUZ DO MARCO TEÓRICO.

3.1. ANÁLISE DO FUNCIONAMENTO DO CSAGU QUANTO A APLICAÇÃO DA POLIARQUIA.

Tendo sido apresentada a teoria da Poliarquia (capítulo 1) e exposto o funcionamento, composição e competência do Conselho Superior da AGU no capítulo 2, deve ser realizada a análise do CSAGU à luz do marco teórico para verificar se é possível aplicar a teoria da Poliarquia a esse órgão da AGU.

Assim, para validar ou não a aplicação da teoria da Poliarquia dentro da dinâmica do CSAGU, deve-se fazer uso dos três critérios para Autoridade (Critério da escolha pessoal, critério da competência e critério da economia) apresentados no capítulo 1 em face do funcionamento do Conselho Superior da AGU.

Nesse sentido, quanto ao funcionamento do Conselho, a abordagem deve iniciar verificando se há algum tipo de diferença de competência entre os seus integrantes. Isto é, se alguns Conselheiros em detrimento de outros são mais bem qualificados ou estão mais preparados para deliberar a respeito de questões relevantes para a Instituição.

A configuração do Conselho demonstra que há um maior número de tarefas regimentalmente atribuídas ao presidente do Conselho Superior, uma vez que exerce, por exemplo, função administrativa²²⁷, de representação interna e externa do Conselho²²⁸, de condução dos trabalhos do CSAGU²²⁹ e exercício do voto de qualidade em caso de empate²³⁰.

Contudo não há qualquer previsão regimental que atribua ao presidente do CSAGU qualquer espécie de poder para decidir os rumos da Instituição individualmente, o que poderia eventualmente revelar que haveria alguma diferença,

²²⁷ Art. 6º, II, Resolução nº 1, de 17 de maio de 2011.

²²⁸ Art. 6º, I, Resolução nº 1, de 17 de maio de 2011.

²²⁹ Art. 6º, VI e IX, Resolução nº 1, de 17 de maio de 2011.

²³⁰ Art. 6º, VIII, *in fine*, Resolução nº 1, de 17 de maio de 2011.

ao menos no plano regimental, em relação à capacidade individual dos membros do CSAGU para deliberar e decidir as questões a eles submetidas.

Além disso, o próprio Regimento Interno do CSAGU esclarece que é uma das atribuições do Presidente do Conselho “votar, na condição de conselheiro”²³¹, evidenciando, justamente, que todos Conselheiros são igualmente competentes para debater os assuntos constantes da Pauta do Conselho, inexistindo qualquer indicativo de que qualquer dos membros do Conselho seria melhor qualificado.

Assim, no funcionamento do Conselho Superior da AGU é visto que há respeito ao Princípio Forte da Igualdade, exatamente porque sua configuração proporciona igualdade intrínseca - igual consideração entre os integrantes, sem atribuir superioridade a qualquer deles – e autonomia pessoal.

Diante disso, observa-se que há uma lógica de igualdade entre os membros, de maneira que, de acordo com o funcionamento do CSAGU, os integrantes do Conselho estão igualmente capacitados para discutir e deliberar os temas levados à sua apreciação.

Demais disso, o CSAGU utiliza como forma de deliberação, como visto, a regra majoritária, o que permite compreender, novamente, que vigora no Conselho a lógica da igualdade, eis que cada integrante tem o mesmo peso ao deliberar.

Diante do que se constata, dentro do Conselho Superior da AGU não cabe a aplicação do critério da competência (um dos três critérios de Autoridade), sendo de ver que a principal razão para tanto é a existência de igualdade entre os integrantes do Conselho, o que afasta a possibilidade de existir um membro mais qualificado do que os demais para decidir a respeito dos relevantes temas tratados pelo CSAGU.

Desse modo, afastado o critério da competência no que toca ao funcionamento do Conselho Superior, passa-se a analisar se é o caso de aplicar o critério da economia ao funcionamento do CSAGU, o qual é outro critério da Autoridade.

²³¹ Art. 6º, VIII, primeira parte, Resolução nº 1, de 17 de maio de 2011.

O critério da economia tem como base a ideia de eficiência e economia de tempo, a partir da delegação de autoridade para deliberar. A esse respeito, é sabido que seria inviável, diante do elevado número de membros da Instituição, que todas as decisões relevantes fossem tomadas diretamente pelos membros das carreiras da AGU.

Assim, a existência do Conselho Superior possibilita, de modo adequado, que as questões sensíveis sejam tratadas tendo a oportunidade de participação de todos segmentos representativos das carreiras da Advocacia-Geral da União e mais os representantes da gestão, de maneira que a própria existência do CSAGU admite uma feição poliárquica, na linha da democracia representativa moderna tratada por Dahl.

Logo, o próprio CSAGU é manifestação de aplicação do critério da economia, na medida em que através de sua existência, há uma espécie de delegação de poderes por parte da totalidade dos membros da AGU para os integrantes do Conselho, com o objetivo de proporcionar racionalidade e agilidade na discussão dos assuntos de interesse da Instituição. Assim, há espaço para utilização do critério da economia no âmbito do CSAGU.

Por fim, é importante analisar um último “Critério da Autoridade” para testar a aplicação da Poliarquia no funcionamento do CSAGU, sendo o momento de avaliar o “critério da escolha pessoal”.

Como visto em capítulo anterior, esse critério permite que cada um dos que participam da tomada de decisão exponham suas razões e votem, contando cada voto com idêntico peso, e prevalecendo a opção com mais apoios, aplicando a regra majoritária.

Na aplicação desse critério, Dahl sugere três possibilidades para conciliar a escolha pessoal dos envolvidos com a igualdade entre eles²³², mas no caso do CSAGU, de plano deve-se apontar não ser possível aplicar duas dessas possibilidades, quais sejam: Associação Consensual e decisão autônoma.

²³² Vide Esquema 5 do Item 1.1.4 desta Dissertação.

O Conselho é o Foro institucional adequado para tratar de temas relevantes não sendo o caso de permitir que através da “associação consensual” formem-se outras instâncias decisórias menores visando a busca do consenso nas deliberações, além de que, quanto ao outro critério, não há qualquer tema no âmbito da competência do Conselho Superior que possa ocasionar a aplicação da “decisão autônoma”.

Acaso fosse possível adotar a “associação consensual” para que as decisões fossem obtidas por meio de consenso, seria o caso de se pensar em atribuir a cada carreira da Advocacia-Geral da União, poderes para que tivesse dentro de sua própria estrutura um Conselho Superior. Ocorre que adotar essa solução não garante qualquer espécie de consenso futuro no seio de cada carreira integrante da AGU, como também, desnatura a própria ideia de unidade que vem permeando a contínua organização da ainda jovem Instituição Advocacia-Geral da União.

Por sua vez, o funcionamento do CSAGU tem uma estrutura que admite a aplicação da terceira possibilidade de compatibilizar a escolha pessoal dos envolvidos com a igualdade, qual seja, o “sistema de garantias mútuas”, de maneira a permitir que determinados assuntos sejam afastados da deliberação, no intuito de evitar uma ofensiva da maioria sobre algum subgrupo interno da Instituição.

Assim, de modo a compatibilizar plenamente o funcionamento do CSAGU com a Poliarquia, pondera-se que um arranjo institucional eficiente e possível na AGU seria a adoção do “sistema de garantias mútuas”, permitindo coexistência harmônica no CSAGU de todas as carreiras da AGU por meio de um mecanismo que evite o predomínio de qualquer uma sobre as demais.

Além disso, pode-se pensar em utilizar no CSAGU a “democracia consociacional”, a qual não busca o consenso, mas permite a coexistência de pensamentos divergentes e heterogêneos no Conselho. Essa alternativa tem a possibilidade de diminuir eventuais choques diante da clivagem decorrente do pluralismo subcultural das carreiras da AGU (Procurador Federal, Advogado da União, Procurador do Banco Central do Brasil e Procurador da Fazenda Nacional).

Assim, justamente porque o “pluralismo subcultural exerce, frequentemente, uma perigosa tensão na tolerância e na segurança mútua”²³³ exigidas na Poliarquia, seria o caso de conceder elevado grau de autonomia aos temas afetos exclusivamente aos interesses particulares de uma carreira. Por exemplo, temas concernentes a promoção, aquisição de estabilidade, remoção, concurso de acesso, não oportunizariam a deliberação de integrantes do Conselho vinculados às demais carreiras.

Nessa linha, a adoção de solução conjugada da “democracia consociacional” com “sistema de garantias mútuas” permitiria que no exercício de competência do CSAGU que diz respeito aos interesses exclusivos de uma das carreiras da AGU, nenhum dos representantes (eletivos ou institucionais) das demais carreiras, teriam como influir na deliberação, mas quando os temas tratados pelo Conselho fossem relacionados com questões vinculadas ao plano político-institucional, então todos integrantes do CSAGU teriam plena oportunidade de influir no resultado da deliberação.

E nesse aspecto, o arranjo institucional alvitado, além de servir na arquitetura institucional existente no Conselho Superior, apresenta a vantagem de solucionar questão condizente com a composição restrita ou ampliada do Conselho, de maneira que todos integrantes teriam condições de exercer o papel de Conselheiros sem limitações quando não fosse tratado tema afeto exclusivamente a uma das carreiras da AGU.

A adoção desse arranjo (“sistema de garantias mútuas” junto com “democracia consociacional”), ainda que em um modelo ideal sem clivagens ou subgrupos pudesse ser combatida, ganha relevo justamente para que, identificado que o funcionamento do CSAGU permite a aplicação da Poliarquia, seja respeitada a dinâmica interna do Conselho, sem estigmatizar ou excluir qualquer das carreiras que tem assento no Conselho Superior. Ou seja, cada carreira trata com exclusividade a respeito dos temas que são do seu particular interesse, sem poder de voto ou veto de qualquer outra.

²³³ DAHL, Robert. *Poliarquia: Participação e Oposição*. Tradução: Celso Mauro Paciornik. 1. ed., 3. reimp. 2015. São Paulo: EDUSP. p. 114.

Desse modo é visto que, em relação ao funcionamento, o CSAGU comporta a aplicação da teoria da poliarquia, especialmente diante da utilização da regra majoritária para deliberação e pela inexistência de qualquer integrante mais qualificado que os demais para resolver os assuntos de interesse da AGU, em detrimento dos demais.

Por fim, vale registrar que é admissível ser utilizado o critério da “escolha pessoal” temperado por um “sistema de garantias mútuas” e “democracia consociacional” no âmbito do CSAGU, quando forem tratados os assuntos mais vinculados a cada uma das carreiras da AGU.

3.2. ANÁLISE DA COMPETÊNCIA DO CSAGU

O rol de atribuições que o Conselho ostenta se encontra, como visto, na Lei Complementar nº 73/93, na Portaria nº 55 de 27 de janeiro de 2011, na Portaria nº 218, de 19 de maio de 2011, na Portaria nº 1.643, de 19 de novembro de 2009 e na Portaria nº 345, de 14 de agosto de 2012.

Como foi identificado no tópico anterior que o funcionamento Conselho Superior da Advocacia-Geral da União comporta a aplicação da teoria da Poliarquia de Robert Dahl, nesse tópico deve-se verificar se o feixe de atribuições do Conselho ostenta, à luz de sua competência, a possibilidade de aplicar a teoria da Poliarquia.

Para empreender essa análise, será verificado, ante cada uma das competências do Conselho, a abertura para participação dos membros da AGU, sendo fundamental destacar, desde logo, que a maior abertura para participação é identificada através da participação efetiva.

A esse respeito, não é ocioso consignar, uma vez mais, do que se trata “participação efetiva” na linha do marco teórico:

Participação efetiva. Antes de ser **adotada uma política pela associação**, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas para fazer os outros membros conhecerem suas opiniões sobre qual deveria ser essa política²³⁴. (g.n)

²³⁴ DAHL, Robert A. *Sobre a Democracia*. Tradução: Beatriz Sidou. 2. reimp. Brasília: Editora UnB, 2016, p. 49.

Isto é, participação efetiva significa a real possibilidade de os membros da Instituição debaterem e votarem questões relevantes para a política institucional a ser adotada. No caso presente, tais assuntos podem ser vistos nas situações em que são tratados temas que proporcionam uma alteração, reorganização ou remodelação da Instituição.

Desta maneira, o “critério da poliarquia” denominado por Dahl de “participação efetiva” é identificado quando há participação substancial, sendo possível que a atuação dos membros da AGU tenha a chance de efetivamente influir no debate político-institucional de modelagem da Instituição.

Por outro lado, pode ser o caso de que a competência do CSAGU não revele abertura para qualquer espécie de participação ou que a abertura para participação ostente um caráter mais procedimental, o qual possibilita acesso a mecanismos e processos do interesse individual do membro da AGU proporcionando contestação pública.

Desta forma, a seguir serão apreciadas, de modo individualizado, as competências do CSAGU previstas na LC nº 73/93 e nas diversas Portarias que cuidam da questão.

3.2.1. Competências da Lei Complementar nº 73/93

A Lei Complementar foi o veículo jurídico que, de fato, estruturou a Advocacia-Geral da União no plano normativo, sendo a Lei Orgânica da instituição. É interessante anotar que ao tempo da publicação da Lei Complementar nº 73/93 somente faziam parte da AGU duas carreiras: Advogados da União e Procuradores da Fazenda Nacional.

Assim, diante do acréscimo de duas carreiras na Instituição (Procuradores Federais e Procuradores do Banco Central do Brasil) a Lei Orgânica por se apresentar desatualizada deve ter sua interpretação do rol de competências conjugada com o Regimento Interno do Conselho Superior da AGU.

Desta maneira há as seguintes competências conferidas ao CSAGU pela Lei Complementar nº 73/93 em conjunto com o Regimento Interno do Conselho:

- a) Art. 7º, I, LC 73 c/c Art. 5º, I, Reg. Interno CSAGU: Questões relativas a Concurso AU e PFN;
- b) Art. 7º, II, LC 73 c/c Art. 5º, II, III e IV, Reg. Interno CSAGU: Questões relativas a Promoção AU e PFN;
- c) Art. 7º, II, LC 73 c/c Art. 5º, II, III e IV, Reg. Interno CSAGU: Questões relativas a Remoção AU e PFN;
- d) Art. 7º, III, LC 73 c/c Art. 5º, V, Reg. Interno CSAGU: Estágio Confirmatório AU e PFN;
- e) Art. 7º, IV, LC 73 c/c Art. 5º, VI, Reg. Interno CSAGU: Regimento Interno

Exposto dessa maneira, à luz da Lei Complementar nº 73/93, é possível compreender que o Conselho Superior da AGU se revela a instância mais elevada da Instituição para tratar de temas relativos à vida funcional de certos membros da Instituição (Procurador da Fazenda Nacional e Advogado da União), desde o seu ingresso por concurso público, análise do estágio probatório e assuntos relativos a remoção e promoção na carreira.

Como a teoria da poliarquia de Dahl pretende sempre expandir a inclusão, possibilitar contestação e proporcionar intensa participação²³⁵, é possível observar que as atribuições acima indicadas do Conselho Superior da AGU são relevantes para que o membro da instituição tenha acesso a mecanismos para debater questões importantes da sua vida funcional junto ao órgão de caráter colegiado mais elevado para o trato de tais questões.

Assim, é visto que a previsão de tais atribuições bem como seu efetivo exercício acarreta elevada capacidade de proporcionar participação e manifestar contestação, especialmente pelo fato de que tais questões são tratadas em sessões públicas e permite-se, inclusive, a participação presencial do interessado.

No que toca ao grau de participação envolvido nessas atribuições, cresce em importância assinalar que tais atribuições são absolutamente relevantes para que o membro da Instituição esteja inserido no debate, mormente quando cuidam de questões em que se abre a oportunidade de haver contestação a qualquer

²³⁵ DAHL, Robert. *Poliarquia: Participação e Oposição*. Tradução: Celso Mauro Paciornik. 1. ed., 3. reimp. 2015. São Paulo: EDUSP. p. 31.

deliberação que tenha sido tomada em face do membro da Instituição (como é o caso, por exemplo, em questões de remoção, promoção, estabilidade, etc).

Contudo, essas atribuições ostentam uma feição mais procedimental de participação. Na realidade, as atribuições do CSAGU previstas na Lei Complementar nº 73/93 cuidam mais de questões que proporcionam acesso a mecanismos e processos do interesse funcional do membro da AGU, sem prever abertura para discussões político-institucionais que vão além da questão funcional.

Desta maneira, em que pese as atribuições previstas na Lei Complementar nº 73/93 permitirem a participação dos membros e ostentarem feição de poliarquia, por abrir espaço para contestação pública, não se consegue identificar em tais atribuições a abertura suficiente para que seja preenchido o “critério da poliarquia” denominado “participação efetiva”, de maneira que a LC nº 73/93 proporciona unicamente acesso a participação procedimental.

Por fim, no que toca a competência do CSAGU para editar seu próprio Regimento Interno e reformá-lo, é de ver que não há propriamente espaço para participação, mas mera decorrência do poder de autoregulação²³⁶ do Conselho Superior, de maneira que essa competência não será tratada nessa dissertação como algo que incentiva ou proporciona participação, seja procedimental ou efetiva (substancial).

3.2.2. Competências da Portaria nº 55, de 27 de janeiro de 2011 e da Portaria nº 218, de 19 de maio de 2011

A Portaria nº 55/2011 e a Portaria nº 218/2001 tratam da atribuição do CSAGU de cuidar das questões relativas a concurso de acesso aos cargos de Procurador Federal e Procurador do Banco Central do Brasil, respectivamente.

Essa previsão se assemelha à do Art. 7º, I, LC 73/93 c/c Art. 5º, I, Reg. Interno do CSAGU tratado no tópico anterior, de maneira que a mesma conclusão se

²³⁶ Art. 2º, do Regimento Interno (Resolução nº 1, de 17 de maio de 2011).

impõe: A atribuição ora analisada permite compreender que viabiliza-se participação na lógica da poliarquia, mas oferece apenas acesso a participação de caráter procedimental, mais voltado à situação funcional, no caso o eventual futuro membro da AGU.

Assim, a Portaria nº 55/2011 e a Portaria nº 218/2001 não permitem identificar “participação efetiva”, na dicção utilizada por Dahl, mas tão somente participação procedimental.

3.2.3. Competências da Portaria nº 345, de 14 de agosto de 2012

A Portaria nº 345/2012 dispõe, basicamente, sobre a competência do Conselho Superior da AGU para apreciar requerimento de licença para tratar de assuntos particulares.

Verifica-se que é relevante que um assunto de tamanha importância na vida funcional do membro da Instituição, o qual pode acarretar o afastamento temporário voluntário de suas atividades, seja objeto de séria deliberação pelo CSAGU, permitindo ponderada discussão acerca do pleito.

Entretanto, a mesma ressalva já feita nos tópicos anteriores deve ser reiterada: A previsão dessa competência se encontra dentro da lógica da Poliarquia, mas tem um viés de participação procedimental, em nada permitindo qualquer espécie de deliberação a respeito de temas político-institucionais sensíveis.

Diante disso, a Portaria nº 345/2012 não contempla abertura de “participação efetiva”, conforme idealizado pelo marco teórico, se restringindo a proporcionar participação procedimental.

3.2.4. Competências da Portaria nº 1.643, de 19 de novembro de 2009

A Portaria nº 1.643/2009 atribuiu ao CSAGU a função de órgão consultivo do Advogado-Geral da União em assuntos de alta relevância relacionados à gestão, ao planejamento estratégico e à atuação jurídica da Advocacia-Geral da União.

De imediato é possível visualizar que tais atribuições são muito mais abrangentes do que qualquer uma das tratadas nos tópicos antecedentes. As atribuições trazidas pela Portaria nº 1.643/2009 proporcionam uma atuação muito mais participativa, uma vez que posiciona o Conselho Superior da AGU como o centro de debates e discussões relevantes para os rumos da Instituição.

Desse modo, a Portaria nº 1.643/2009 potencializa a participação, dando um verdadeiro aspecto de “participação efetiva”, de caráter substancial, onde não se resume a proporcionar acesso a mecanismos e processos, mas sim de inaugurar para o Conselho um papel de formulador das mudanças institucionais, exatamente debatendo e discutindo questões relativas à política institucional da Advocacia-Geral da União.

Nessa compreensão, é relevante registrar a manifestação do então Presidente do CSAGU, o à época Advogado-Geral da União Luís Inácio Lucena Adams, que na 136ª Reunião Ordinária do Conselho pontuou a necessidade de dotar de maior efetividade o papel do Conselho Superior e que o mesmo deve servir como espaço de discussão:

Que CSAGU é um órgão de assessoramento, mas também um órgão de decisão. Compartilha com a preocupação quanto à necessidade de maior efetividade, que o Conselho deve ser um espaço de discussão e reflexão quanto à própria instituição, um espaço de exposição²³⁷.

Assim, a competência veiculada pela Portaria ora analisada se encontra dentro da lógica da Poliarquia e tem o condão de viabilizar a discussão e reflexão quanto à Instituição, de modo que serve de ferramenta que permite verificar a existência de instrumentos de participação real e efetiva no Conselho Superior, possibilitando moldar os rumos e caminhos tomados pela AGU, de maneira que a Portaria nº

²³⁷ BRASIL. Advocacia Geral da União. Conselho Superior. *Ata da 136ª Reunião Ordinária do CSAGU*. Brasília, DF, 17 jul. 2014. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/265715>. Acesso em: 22 set. 2018.

1.643/09 consagra a existência de “participação efetiva” no seio do Conselho Superior da AGU.

3.3. ANÁLISE DA COMPOSIÇÃO DO CSAGU

Nos tópicos anteriores foram analisados o funcionamento e a competência do CSAGU quanto a sua adequação à Poliarquia, de forma que, no presente momento, deve-se analisar o Conselho Superior sob ótica distinta, qual seja, quanto a possibilidade de aplicar a Poliarquia no que toca a sua composição.

Para empreender essa análise, será verificada a adequação quanto ao estabelecido por Dahl no que tange aos “critérios da poliarquia”, “instituições da poliarquia” e “igualdade política”. Nesse sentido, a investigação que ora se inicia vai levar em conta tudo quanto exposto no item 2.2.3 desta dissertação, o qual apresentou a composição do CSAGU.

O primeiro passo que deve ser dado para fazer a análise quanto ao perfil poliárquico da composição do Conselho, é responder as indagações de Dahl que já foram lançadas nesse trabalho (item 1.2), o qual transcreve-se a seguir para facilitar a abordagem do tema:

- Ao chegar a decisões, o governo da associação garante igual peso ao bem e ao interesse de todas as pessoas ligadas por essas decisões?
- Alguns dos membros da associação estarão mais bem qualificados do que outros para governar, que pudessem receber autoridade plena e definitiva no governo da associação? Se não, será que no governo da associação não deveríamos considerar os membros da associação como iguais políticos?
- Se os membros têm igualdade política, o governo da associação não corresponde aos critérios democráticos? Se corresponde, até que ponto a associação proporciona a seus membros as oportunidades de participação eficaz, igualdade de voto, obtenção de um entendimento esclarecido e exercendo controle final sobre os planos?²³⁸

Diante de tais indagações, é fácil constatar que para Dahl é fundamental que haja igualdade no seio, para o nosso caso, do Conselho Superior da AGU.

²³⁸ DAHL, Robert A. *Sobre a Democracia*. Tradução: Beatriz Sidou. 2. reimp. Brasília. Editora UnB, 2016. p. 133.

Assim, antes de responder os questionamentos formulados por Dahl, preliminarmente é importante salientar que o fato de todos os membros da Instituição, independente da carreira integrante da AGU que façam parte, ingressarem por meio de concurso público, permite compreender que há igualdade entre cada um dos membros. Ou seja, a lógica da impessoalidade quanto ao acesso ao cargo e a submissão a um concurso de provas e títulos, proporciona o entendimento de que no exercício das liberdades participativas, todos detêm igualdade política.

Ocorre que, não obstante o afirmado acima, a primeira indagação de Dahl deve ser respondida com ressalvas. Há igual peso na decisão tomada por cada integrante do CSAGU, especialmente pela aplicação da regra majoritária como forma de deliberação. Contudo, é visto que essa igualdade de peso para todos envolvidos na deliberação tende a ser mitigada, na medida em que nem todos integrantes do Conselho acabam por ter a mesma oportunidade de deliberar a respeito de todos os temas que estão na competência do CSAGU.

Desta maneira, é visto que há alguma igualdade política, mas que é mitigada na medida em que a depender do tema em debate, se for aplicada a composição restrita do CSAGU, nem todos integrantes tem direito a voto, mas somente a voz. Quanto ao ponto, vale observar que tal questão é rotineira no cotidiano do Conselho Superior, como observado na 134ª Reunião Ordinária do Conselho Superior da AGU (23/10/2013):

II) Deliberou-se, preliminarmente, se a competência para o julgamento do presente requerimento, caberia à composição restrita ou estendida do CSAGU, ou seja, à composição prevista na Portaria nº 1.643, de 19 de novembro de 2009, ou àquela prevista na Lei Complementar nº 73, de 1993 (art. 8º). **Decisão da preliminar:** O CSAGU, por maioria, deliberou que a competência para julgamento do presente requerimento é da composição restrita do CSAGU, prevista no caput do art. 8º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, registrando-se a abstenção do representante da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil.²³⁹

²³⁹ BRASIL. Advocacia Geral da União. Conselho Superior. *Ata da 134ª Reunião Ordinária do CSAGU*. Brasília, DF, 23 out. 2013. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/232093>. Acesso em: 15 set. 2018.

A esse respeito, na 139ª Reunião Ordinária do Conselho Superior da AGU (09/12/2014), um dos itens da pauta foi o pedido de reconsideração de Procurador da Fazenda Nacional em atribuição de pontos para promoção. Como se trata de tema que atrai a composição restrita - somente dos integrantes elencados pela Lei Complementar nº 73/93 - alguns membros do Conselho, apesar de terem direito a voz, não tiveram direito a voto. Veja-se o seguinte trecho extraído da Ata da 139ª Reunião Ordinária do CSAGU:

O assunto foi então incluído na presente reunião, tendo se manifestado, no tocante ao mérito da questão, os membros do CSAGU previstos na Lei Complementar nº 73/1993 (competência restrita).

(...)

2- O Subprocurador-Geral Federal, Dr. Renato Rodrigues, registrou que **apesar de não votar no assunto**, entende como importante apresentar a regulamentação no âmbito da PGF, em virtude do alinhamento das carreiras e ainda que tendo em vista os casos judicializados, não se manifestou favorável ao entendimento proferido pela CGU, para não aplica em eventual reconhecimento dos pedidos em juízo, bem como para resguardar a posição da PGF diante desses casos judicializados; 3- O Procurador-Geral Adjunto do Banco Central do Brasil, Dr. Cristiano de Oliveira Lopes Cozer, **assentou que não vota no assunto** e externou a opinião da PGBC, cujo regulamento é semelhante ao da PGF.²⁴⁰ (G.N)

A questão atinente à participação plena de todos integrantes do Conselho é tema bastante sensível, tanto que na 153ª Reunião Ordinária do CSAGU (17/05/2016) é expressamente reivindicado o direito de voz e voto para todos os membros do Conselho Superior:

(III) O Procurador-Geral Federal ressaltou que a PGF não tem direito a voto sobre o assunto. Ressaltou também a importância e a necessidade da atualização da legislação, de tal forma que todos os conselheiros sejam efetivamente conselheiros e tenham direito a voz e voto.²⁴¹ (g.n)

Dessa forma, a composição do CSAGU não contempla, de modo pleno, a seguinte “instituição da poliarquia”: “cidadania inclusiva” e não respeita os seguintes “critérios da poliarquia”: “participação efetiva” e “plena inclusão”.

²⁴⁰ BRASIL. Advocacia Geral da União. Conselho Superior. *Ata da 139ª Reunião Ordinária do CSAGU*. Brasília, DF, 09 dez. 2014. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/265715>. Acesso em: 15 set. 2018.

²⁴¹ BRASIL. Advocacia Geral da União. Conselho Superior. *Ata da 153ª Reunião Ordinária do CSAGU*. Brasília, DF, 17 mai. 2016. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/380579>. Acesso em: 15 set. 2018.

Entretanto, esse fato não desnatura completamente a sua feição poliárquica, pois Robert Dahl assinala que nem todas entidades conseguirão reunir todas as instituições e critérios da poliarquia²⁴², de forma que se entende, à luz do marco teórico, que no que tange a sua composição, há uma igualdade política mitigada²⁴³.

Demais disso, já foi objeto de análise nesta dissertação, quando foi tratado da adequação do funcionamento do Conselho à Poliarquia, que a adoção de um arranjo institucional que conjugasse o “sistema de garantias mútuas” com “democracia consociacional” faria com que fosse possível estender a participação plena a todos integrantes do Conselho, mas preservar determinados temas afetos ao exclusivo interesse de uma das carreiras à sua deliberação, sem manifestação de qualquer outra.

Desta forma, valendo-se desse arranjo institucional, é possível aplicar a teoria da Poliarquia no que toca a composição do Conselho Superior da AGU e afastar qualquer tratamento desfavorecido a algum integrante do Conselho em face de eventual desrespeito a igualdade política.

O segundo questionamento de Dahl contém duas partes e deve ser respondido de modo cauteloso. A primeira parte dialoga com a ideia do Critério da Competência, aquele em que existiriam membros mais capacitados para decidir em comparação aos demais.

Sob a ótica do critério da competência, a resposta deve ser negativa, uma vez que inobstante o formato adotado pelo CSAGU quanto a possibilidade de todos os integrantes do Conselho (composição ampliada) ou somente alguns (composição restrita) poderem participar de algumas deliberações, esse é o resultado do desenho institucional adotado, em nada tendo relação com maior ou menor capacidade de qualquer dos membros do Conselho. Assim, no CSAGU não existem membros mais

²⁴² DAHL, Robert. *Sobre a Democracia*. Tradução: Beatriz Sidou. 2. reimp. Brasília: Editora UnB, 2016. p. 54.

²⁴³ É importante destacar que diante da clivagem existente entre as carreiras da AGU essa igualdade política mitigada pode ser justamente a base do arranjo institucional que conjuga a aplicação de um “sistema de garantias mútuas” e “democracia consociacional”, de maneira que cada carreira seja a única a ter direito a voto nos temas funcionais a ela relacionados, possibilitando a conciliação da “escolha pessoal” com a ideia de igualdade.

qualificados do que outros para exercer autoridade e, por via de consequência, decidir os rumos da Instituição.

Como desdobramento, a segunda parte da resposta permite que se afirme que há igualdade política, pois todos os membros são igualmente capacitados para decidir e como anteriormente visto, essa conclusão pode ser alcançada até mesmo pelo fato de ser adotada a regra majoritária para fins de deliberação no CSAGU.

O terceiro questionamento leva em conta o respeito aos seguintes “critérios da poliarquia”: participação eficaz, igualdade de voto, obtenção de um entendimento esclarecido e exercício de controle final sobre os planos. Dahl indaga em que medida tais critérios são oportunizados para os membros do grupo/associação.

Quanto a participação eficaz, essa abordagem deve levar em conta o efetivo exercício do papel de integrante do Conselho, ou seja, em que medida os integrantes do Conselho tiveram a chance de discutir e votar os temas tratados no CSAGU.

Assim, diante do fato – já tratado anteriormente – de que nem todos integrantes do Conselho Superior estão autorizados a votar em todos os temas submetidos ao Conselho, não resta outra conclusão diversa da que há uma classe que tem participação plena para votar nos assuntos confiados ao CSAGU e uma classe que tem uma participação temática, o que evidencia a existência de dois graus de participação dos Conselheiros no âmbito do CSAGU.

No que toca a igualdade do voto, foi visto que o Regimento Interno do Conselho da AGU respeita a regra majoritária atribuindo um voto por integrante. Ocorre que, tendo uma composição elástica a depender do tema em deliberação (ou seja, da competência), em algumas circunstâncias determinados integrantes do Conselho são excluídos da votação (é o caso das competências previstas na Lei Complementar nº 73/93), ainda que preservem a possibilidade de se manifestar.

Nesse caso é bastante flagrante a mitigação da igualdade política, pois é negado a alguns integrantes do Conselho a oportunidade de, através do voto, influenciar nas questões submetidas ao CSAGU.

Diante disso, nas lições de Dahl vê-se que a conclusão não pode ser outra que não aquela no sentido de franquear mais espaço aos excluídos, incluindo-os, ao conferir idêntico direito de voz e voto a todos integrantes do CSAGU. Contudo, reitera-se uma vez mais que diante da clivagem existente por conta das diferenças entre as quatro carreiras da AGU, a solução passa pela adoção de arranjo institucional que compatibilize a igualdade com a “escolha pessoal” de cada carreira no que toca aos seus interesses funcionais exclusivos, fazendo com que o arranjo contemple “sistema de garantias mútuas” e “democracia consociacional”.

O “entendimento esclarecido” é notado no Conselho Superior da AGU, sendo estabelecido no Regimento interno do CSAGU que as reuniões ordinárias são mensais²⁴⁴, que as reuniões extraordinárias devem ser convocadas com antecedência mínima de cinco dias úteis²⁴⁵, além de que todos integrantes do Conselho têm direito a vista de qualquer matéria da Ordem do Dia²⁴⁶.

Assim, é preenchido o “critério da poliarquia” em análise, sendo visto que há tempo para que o membro do Conselho se prepare para a reunião com a previsão de antecedência mínima para realização de reuniões e que eventualmente estude melhor o assunto ao formular pedido de vista, estando adequadamente preparado para participar das reuniões discutindo e deliberando os temas pautados.

A respeito do “controle da agenda”, é visto que todos integrantes do Conselho, de acordo com o Regimento Interno, tem a possibilidade de propor ao presidente do CSAGU a inclusão de assunto em pauta²⁴⁷. Ocorre que essa medida, ao contrário do que se pode imaginar, na realidade, diminui a possibilidade de que exista um efetivo controle da agenda do Conselho, eis que depende única e exclusivamente da concordância do Presidente do Conselho.

Deste modo, não é garantido ao integrante do Conselho Superior a possibilidade de submeter ao colegiado as questões que avalia relevantes e meritórias para debate e apreciação do Conselho, de modo que nesse aspecto não

²⁴⁴ Art. 14, caput, do Regimento Interno (Resolução nº 1, de 17 de maio de 2011).

²⁴⁵ Art. 14, § 1º, do Regimento Interno (Resolução nº 1, de 17 de maio de 2011).

²⁴⁶ Art. 18, § 1º, do Regimento Interno (Resolução nº 1, de 17 de maio de 2011).

²⁴⁷ Art. 7º, § 2º, do Regimento Interno (Resolução nº 1, de 17 de maio de 2011).

há adequação ao critério da Poliarquia denominado “controle da agenda”, por violação expressa e frontal.

Logo, para dar densidade ao “controle da agenda” na linha do prescrito por Dahl e proporcionar efetiva adequação à Poliarquia, a inclusão de determinado tema em pauta não deveria depender da anuência do Presidente do CSAGU, sendo facultado a qualquer integrante do Conselho incluir em pauta o tema que avaliar pertinente, desde que esteja maduro para discussão e deliberação.

Além disso, conjugando dois “critérios da poliarquia”, a saber “controle final da agenda” e “entendimento esclarecido”, seria interessante, por exemplo, que o CSAGU, para aprofundar a prática da Poliarquia, na primeira reunião anual do Conselho Superior apresentasse aos Conselheiros relatório informando os temas tratados no ano anterior, bem como o estágio em que se encontram determinadas proposições e até mesmo eventual justificativa (seja de ordem técnica, política ou discricionária) para a não inclusão de determinados temas na pauta do Conselho, acaso estejam prontos para apreciação colegiada.

Assim, o “controle final da agenda” presente no CSAGU não supre os requisitos para visualizar sua adequação à Poliarquia, mas como visto acima há espaço para aprimoramentos no sentido de dotar de bastante densidade tal “critério da Poliarquia” e permitir que a teoria da Poliarquia seja aplicada.

Diante de tudo quanto analisado, depreende-se que muitos dos problemas identificados poderiam começar a ser remediados caso a composição do CSAGU não diferenciasse a participação do integrante do Conselho a depender do tema em debate. Nessa toada, outro aspecto que merece ser levado em conta dentro da ideia de verificar se o CSAGU comporta a aplicação da teoria da Poliarquia é a questão que trata de contemplar em maior extensão a eletividade para ter assento no Conselho e o número total de integrantes do Conselho.

Nesse sentido, é visto que a composição do CSAGU prevê a participação de 4 (quatro) integrantes eletivos, como representantes de cada uma das carreiras da AGU, o que apesar de importante para que seja possível existir pluralidade de opiniões e não somente uma visão institucional que decorre dos integrantes

institucionais do Conselho, se revela insuficiente, dado que há um predomínio do número de representantes institucionais em comparação aos representantes eletivos.

Logo, ainda que o CSAGU, de modo reduzido, contemple as seguintes “instituições da poliarquia”: “representantes eleitos” e “eleições livres, justas e frequentes”, é possível aprimorar esse desenho institucional, podendo se valer de arranjos institucionais presentes no Conselho Superior do MPF e da DPU em relação ao número de integrantes do Conselho e o modo de ocupação das vagas. Esta importação institucional é válida até mesmo por ter uma justificativa constitucional: Tanto AGU, como MPF e DPU se encontram no mesmo capítulo da Constituição que trata das “Funções Essenciais à Justiça”.

Em relação ao MPF, temos que os integrantes do Conselho são: o Procurador-Geral da República e o Vice-Procurador-Geral da República, que o integram como membros natos; quatro Subprocuradores-Gerais da República eleitos mediante voto plurinomial, facultativo e secreto de todos os membros do Ministério Público Federal em atividade, para mandato de dois anos, permitida uma reeleição; quatro Subprocuradores-Gerais da República eleitos, para mandato de dois anos, por Subprocuradores-Gerais da República, mediante voto plurinomial, facultativo e secreto, permitida uma reeleição²⁴⁸.

Desse modo, é visto que o Conselho Superior do MPF é composto por 10 (dez) integrantes, sendo 2 (dois) natos e 8 (oito) eletivos, sendo bastante expressivo o fato de que 80% da composição do Conselho do MPF decorre do critério eletivo e somente 20% é ocupado por meio do critério institucional.

Os Conselheiros suplentes são os demais votados, em ordem decrescente²⁴⁹ e no Conselho Superior do MPF é prevista a eleição, entre os membros eletivos, do Vice-Presidente do Conselho²⁵⁰.

A previsão de que o Vice-Presidente do Conselho será eleito entre os membros eleitos do Conselho não encontra paralelo no CSAGU, mas se apresenta

²⁴⁸ Art. 1º, Resolução nº 168, de 2 de agosto de 2016 c/c Art. 54, Lei Complementar nº 75/93.

²⁴⁹ Art. 54, § 1º, Lei Complementar nº 75/93.

²⁵⁰ Art. 3º, Resolução nº 168, de 2 de agosto de 2016 c/c Art. 54, § 2º, Lei Complementar nº 75/93.

como louvável iniciativa, no sentido de permitir que a condução dos trabalhos do Conselho seja realizada por integrantes não institucionais do Conselho.

No caso do CSAGU, tal medida seria bastante salutar, sendo eventualmente um incentivo para que o Advogado-Geral da União esteja presente às reuniões do Conselho²⁵¹.

Portanto, observa-se que a importação de tais modelos para o Conselho Superior da AGU teria a potencialidade de fortalecer as seguintes “Instituições da Poliarquia”: “Representantes Eleitos” e “Eleições livres, justas e frequentes”.

Quanto a DPU, os integrantes do Conselho são: O Defensor-Público-Geral Federal, o Subdefensor Público-Geral Federal e o Corregedor-Geral Federal, como membros natos, representantes estáveis da carreira, 02 (dois) por Categoria, eleitos pelo voto direto, plurinomial, obrigatório e secreto de todos os integrantes da Carreira²⁵².

Logo, no caso do Conselho Superior da DPU, há 3 (três) membros do Conselho que integram o Conselho como representantes institucionais e 6 (seis) membros do Conselho que o integram a partir do critério de eleição, de modo que são 9 (nove) os componentes do Conselho. Assim, é visto que 2/3 do Conselho da DPU tem origem na eletividade dos seus membros.

Os Conselheiros suplentes são os demais membros mais votados em ordem decrescente, observada a Categoria a que pertença²⁵³ e, no caso da DPU, não há a previsão de que o Vice-Presidente seja eleito entre os Conselheiros eletivos, sendo definido que quem assume tal encargo é o SubDefensor Público-Geral²⁵⁴

Assim, da mesma maneira que ocorre no Conselho do MPF e da DPU, adotar para o CSAGU a previsão no sentido de que os suplentes no Conselho sejam os demais votados que não lograram a eleição, proporciona densidade a seguinte

²⁵¹ Em determinadas ocasiões temas relevantes para a Instituição foram discutidos e deliberados sem que o Presidente do Conselho Superior da AGU estivesse presente, tais como nas seguintes reuniões: 145ª Reunião Ordinária do CSAGU, de 18/08/2015 e 146ª Reunião Ordinária do CSAGU, de 22/09/2015.

²⁵² Art. 1º, caput, da Resolução nº 51, de 5 de julho de 2011.

²⁵³ Art. 1º, § 1º, da Resolução nº 51, de 5 de julho de 2011.

²⁵⁴ Art. 4º, § 1º, da Resolução nº 51, de 5 de julho de 2011.

“Instituição da Poliarquia”: “Representantes Eleitos”. Esta é uma medida que poderia ser apropriada pelo CSAGU, fazendo com que a participação de todos membros da AGU fosse ainda mais forte, na medida em que os suplentes terão representatividade por meio da submissão ao crivo eleitoral dos seus pares.

Em relação ao modo de composição do Conselho Superior, como visto acima, tanto o Conselho do MPF como o da DPU tem maioria de integrantes decorrentes do critério eletivo, em detrimento ao critério institucional.

No caso da AGU, quando há tema em discussão que exige a composição ampliada, há 13 (treze) integrantes no CSAGU, sendo que apenas 4 (quatro) decorrem do critério eletivo.

Desta forma, no que toca a eletividade na ocupação das cadeiras, as soluções institucionais presentes no Conselho Superior do MPF e da DPU podem ser apropriadas pelo CSAGU, sendo observado que eventual redimensionamento do Conselho Superior aumentando a relevância do caráter eletivo na composição do Conselho fortaleceria a Poliarquia no que se refere a composição do Conselho Superior da AGU.

4. ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA COMPETÊNCIA DO CSAGU.

No capítulo anterior foi investigada a adequação do Conselho Superior da AGU à teoria da Poliarquia, diante do seu funcionamento, composição e atribuições (competência), sendo necessário, no presente momento, verificar de que modo tais competências são exercidas, de maneira que seja possível aferir se o exercício da participação dos membros da AGU no Conselho evidencia a ocorrência de “participação efetiva”.

Assim, visto que o Conselho Superior da AGU comporta a aplicação da teoria da Poliarquia, é necessário avaliar os temas discutidos no CSAGU para que seja identificado se há participação efetiva (proporciona discussão acerca dos rumos políticos institucionais da AGU) ou somente participação procedimental (possibilita acesso a mecanismos e procedimentos).

Desde logo registre-se que a marca da efetividade é justamente a ocorrência de participação substancial, entendida como a abertura para discussões quanto aos rumos político-institucionais da AGU, pois é quando se verifica a possibilidade de, através da participação, virem a ser debatidas questões institucionais que tratam de assuntos que ensejam a modelagem ou remodelagem institucional.

Para os propósitos desta dissertação, conforme visto no item 3.2.4 acima, há participação efetiva (participação substancial) sempre que o debate no CSAGU envolver a aplicação da competência prevista na Portaria nº 1.643, de 19 de novembro de 2009; por outro lado, é identificada como participação procedimental todas as demais competências do CSAGU.

Desse modo, para viabilizar essa análise quanto a efetividade, será realizado levantamento quantitativo das Atas de Reuniões ordinárias do Conselho Superior da AGU buscando identificar, a partir dos temas tratados nas Atas, quais assuntos que ocuparam o tempo do Conselho, de maneira que será possível indicar cada competência abordada pelo CSAGU ata por ata.

De forma a organizar essa investigação quantitativa sobre o exercício da competência do Conselho, serão feitas tabelas referentes a cada período de 12 (doze) meses de reunião ordinária do CSAGU - as quais se encontram no Anexo 01 desta dissertação - tendo como marco temporal inicial o mês de maio de 2011, o qual é o mês em que o Regimento Interno atual passou a ter aplicação²⁵⁵.

Os assuntos tratados no Conselho Superior da AGU foram categorizados como relativos a: Concurso de Advogado da União e Procurador da Fazenda Nacional; Promoção de Advogado da União e Procurador da Fazenda Nacional; Remoção de Advogado da União e Procurador da Fazenda Nacional; Estágio Confirmatório de Advogado da União e PFN; Regimento Interno; Concurso de Procurador Federal; Concurso de Procurador do Banco Central; Assuntos de alta relevância: Gestão, planejamento estratégico e atuação jurídica (Portaria nº 1.643/09); Licença para assuntos particulares e licença incentivada; Outros assuntos (temas extrapauta, posse de representantes ou qualquer outro assunto não explicitamente previsto na competência do Conselho); e Informes (assuntos que mereceram breve relato ou comunicação para os integrantes do Conselho).

Desde logo vale o registro de que, conforme se nota, não há competência do CSAGU para apreciar questões relativas a promoção, remoção e estágio probatório de Procuradores Federais e Procuradores do Banco Central do Brasil, de maneira que tais assuntos não são encontrados nos debates do Conselho Superior da AGU.

Nas tabelas do Anexo 01 desta Dissertação serão informados o total bruto de temas abordados nas Atas de Sessões Ordinárias do Conselho Superior da AGU, bem como o total de temas tratados descontados os Informes. Diante de tais dados, será elaborado gráfico em formato pizza indicando quantitativamente os temas que constaram nas Atas sem os informes.

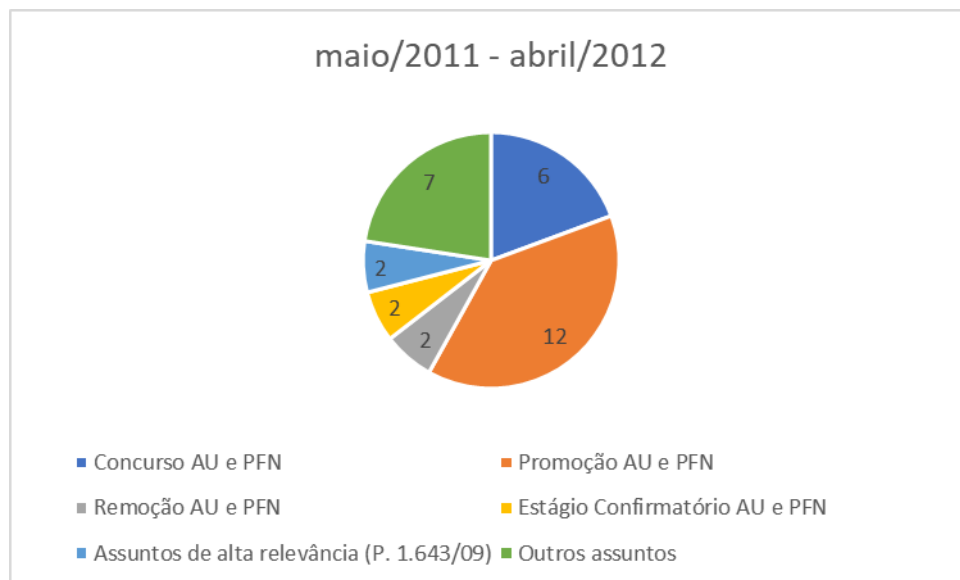
Essa coleta de informações, portanto, será realizada quanto as Atas de maio de 2011 até abril de 2018, levando em conta a numeração e data indicada nas Atas

²⁵⁵ A opção pelo recorte temporal a partir de maio/2011, data em que passou a vigorar o atual regimento interno, deveu-se ao fato, já explicitado, de que a Lei Complementar nº 73/93 tem suas competências interpretadas em conjunto com o Regimento Interno. Por esta razão, foi feito esse recorte para que a análise das Atas de Reuniões Ordinárias do Conselho Superior fosse feita de modo uniforme.

de reuniões ordinárias do Conselho Superior da Advocacia-Geral da União, as quais constarão do Anexo 03 desta Dissertação.

Feitos esses esclarecimentos, a seguir serão indicados os dados obtidos a partir da análise das Atas de reuniões ordinárias do CSAGU, bem como as conclusões correspondentes.

No âmbito do Conselho Superior da AGU foram identificadas discussões a respeito das seguintes competências no intervalo de maio/2011 até abril/2012, sem contabilizar os Informes:



Fonte: O autor.

No intervalo de tempo acima analisado ocorreram 8 reuniões ordinárias do CSAGU (vide Anexo 01) tendo sido tratados 31 (trinta e um) temas, descontados os Informes.

O exercício de competência que envolve participação efetiva, ou seja, os assuntos de alta relevância na forma da Portaria nº 1.643/2009, que permitem tratar de “Gestão, planejamento estratégico e atuação jurídica”, somente foram identificados nas Atas em 2 (duas) oportunidades, tendo lugar somente na 125ª Reunião Ordinária.

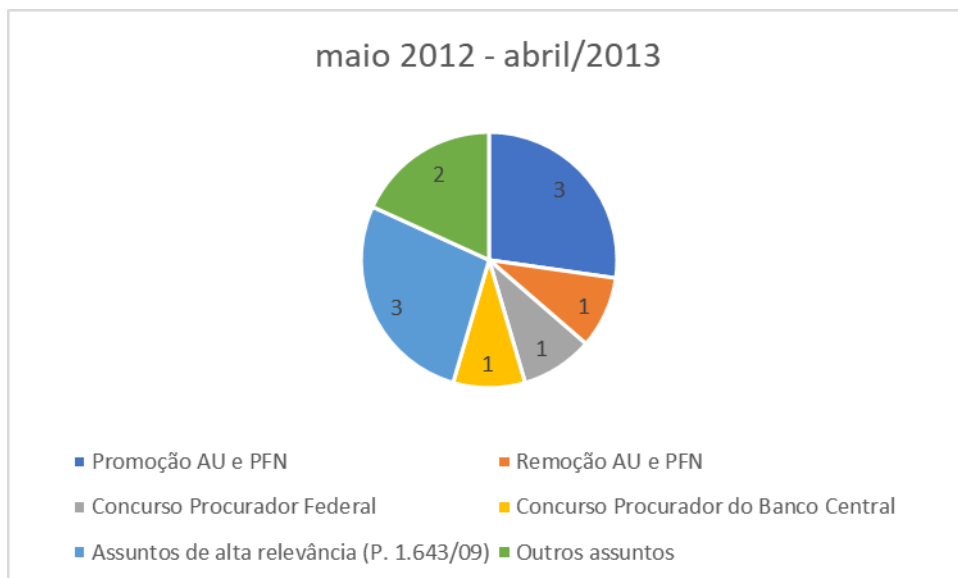
No mesmo intervalo de tempo, questões relativas a promoção de membros da carreira de Advogado da União e Procurador da Fazenda Nacional ocuparam a pauta do Conselho Superior em 12 (doze) ocasiões.

Demais disso, não passa despercebido que a competência da Portaria nº 1.643/09 – aquela que permite participação efetiva – foi acionada o mesmo número de vezes que a competência do CSAGU para tratar de remoção e estágio confirmatório de Advogados da União e Procuradores da Fazenda Nacional.

Assim, no intervalo maio/2011 até abril/2012 as discussões e deliberações do CSAGU concentraram-se maciçamente em questões que envolvem participação procedimental. Ou seja, nesse período quase não houve o exercício de participação efetiva pelo Conselho Superior.

Desta forma, no período analisado acima, o CSAGU ocupou parcela ínfima da sua pauta com assuntos de grande relevância político-institucional, além de que não se reuniu com a regularidade mensal prescrita no Regimento Interno do Conselho.

Em relação ao intervalo maio/2012 até abril/2013, temos o seguinte gráfico em pizza, sem contabilizar os Informes:



Fonte: O autor.

É possível verificar que no intervalo de tempo acima analisado ocorreram 3 (três) reuniões ordinárias do CSAGU (vide Anexo 01) tendo sido tratados 11 (onze) temas.

Por seu turno, os assuntos de alta relevância na forma da Portaria nº 1.643/2009, que permitem tratar de “Gestão, planejamento estratégico e atuação jurídica” foram identificados nas Atas em 3 (três) oportunidades, tendo lugar somente na 130ª Reunião Ordinária.

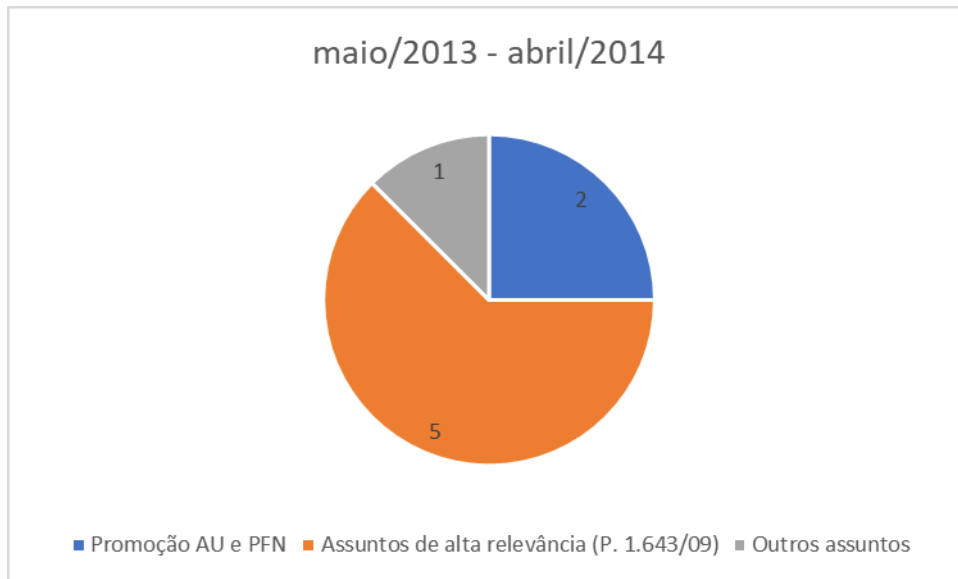
Isto é, houve uma redução de quase 2/3 do número total de temas tratados pelo CSAGU no período analisado, ao passo que houve um discreto aumento no número de vezes em que a competência que proporciona participação efetiva foi acionada.

Além disso, merece registro o fato de que o número de reuniões ordinárias do CSAGU nesse intervalo foi reduzido para 3 (três) reuniões, enquanto no intervalo de 12 meses anterior foram 8 (reuniões).

Diante do quanto visto, observa-se que no intervalo maio/2012 até abril/2013 houve pouco exercício da competência que possibilita participação efetiva e chama bastante atenção que somente tenham ocorrido 3 (reuniões) ordinárias no referido período, tendo em vista a previsão do Regimento Interno de que as reuniões ordinárias se realizam uma vez por mês²⁵⁶.

Em relação ao intervalo maio/2013 até abril/2014, temos o seguinte gráfico em pizza, sem contabilizar os Informes:

²⁵⁶ Art. 14, Resolução nº 1, de 17 de maio de 2011.



Fonte: O autor.

Desta forma, é possível verificar que no intervalo de tempo acima analisado ocorreram 5 (cinco) reuniões ordinárias do CSAGU (vide Anexo 01) tendo sido tratados 8 (oito) temas, descontados os Informes.

Por seu turno, os assuntos de alta relevância na forma da Portaria nº 1.643/2009, que permitem tratar de “Gestão, planejamento estratégico e atuação jurídica” foram identificados nas Atas em 5 (cinco) oportunidades, tendo lugar na 131ª, 132ª e 133ª Reuniões Ordinárias.

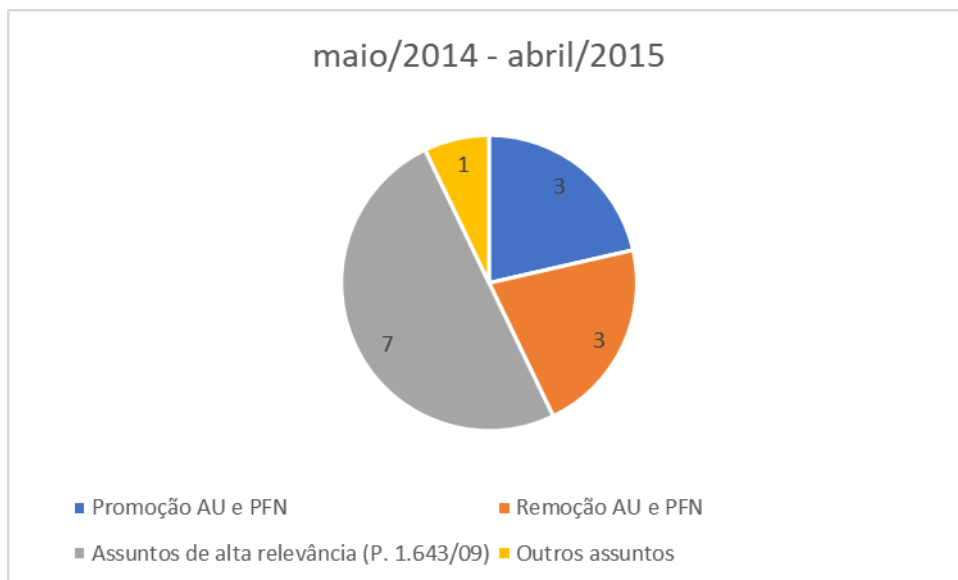
A esse respeito, é oportuno assentar que houve, proporcionalmente, um incremento da utilização da competência da Portaria nº 1.643/09 que proporciona participação efetiva, no apanhado referente ao período maio/2013 até abril/2014 em comparação com os períodos anteriores.

Dessa forma, a respeito do intervalo analisado, em que pese ainda ser constatado que as reuniões ordinárias do CSAGU não se realizaram em base mensal (somente cinco vezes no intervalo de doze meses analisado), merece registro que a competência que enseja participação efetiva foi a mais acionada pelo Conselho Superior.

Demais disso, o reduzido número de temas totais tratados e o número de reuniões ordinárias inferior até mesmo à metade do que seria o regimentalmente

aceito, revela que o CSAGU cumpre, especialmente no intervalo avaliado, um papel pouco relevante na estrutura da AGU.

Em relação ao intervalo maio/2014 até abril/2015, temos a seguinte planilha e o correspondente gráfico em pizza, sem contabilizar os Informes:



Fonte: O autor.

É possível verificar que no intervalo de tempo acima analisado ocorreram 6 (seis) reuniões ordinárias do CSAGU (vide Anexo 01) tendo sido tratados 14 (quatorze) temas, descontados os Informes.

Quanto aos Informes (vide Anexo 01), observa-se que houve aumento considerável na sua ocorrência nas Atas de Reunião, alcançando a incrível marca de 43 (quarenta e três) anotações.

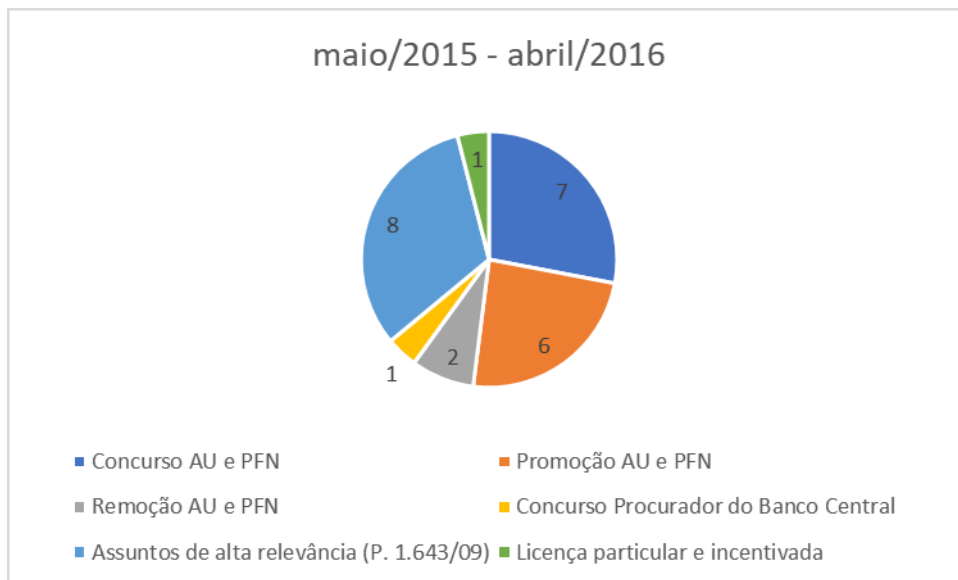
Por seu turno, os assuntos de alta relevância na forma da Portaria nº 1.643/2009, que permitem tratar de “Gestão, planejamento estratégico e atuação jurídica” foram identificados nas Atas em 7 (sete) oportunidades, não tendo lugar somente na 136ª Reunião Ordinária.

Assim, em relação ao intervalo maio/2014 até abril/2015, verifica-se que a utilização da competência prevista na Portaria nº 1.643/09 tornou-se mais presente

no cotidiano do CSAGU, permitindo debates a respeito de temas relevantes para a Instituição em 50% dos temas apreciados.

Nesse sentido, ainda que o número de reuniões ordinárias não ocorra em base mensal, é possível notar que há maior abertura à participação efetiva dos membros da Instituição, a partir do maior número de vezes em que assuntos de relevância político-institucional constam da Ata do CSAGU.

Em relação ao intervalo maio/2015 até abril/2016, temos o seguinte gráfico em pizza, sem contabilizar os Informes:



Fonte: O autor.

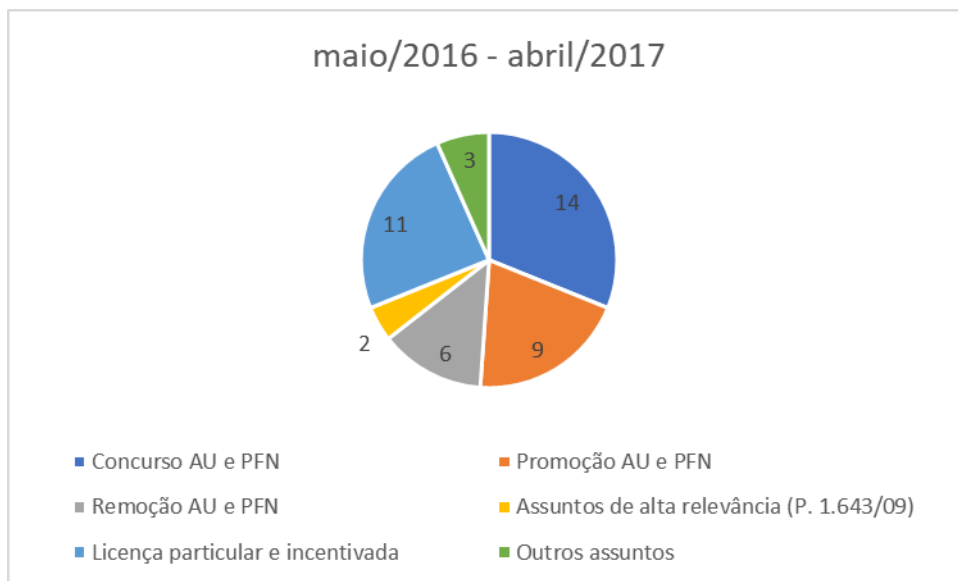
É verificado que no intervalo de tempo acima analisado ocorreram 11 (onze) reuniões ordinárias do CSAGU (vide Anexo 01) tendo sido tratados 24 (vinte e quatro) temas, descontados os Informes.

Por seu turno, os assuntos de alta relevância na forma da Portaria nº 1.643/2009, que permitem tratar de “Gestão, planejamento estratégico e atuação jurídica” foram identificados nas Atas em 8 (oito) oportunidades.

É constatável que no intervalo de tempo analisado as reuniões do Conselho Superior da AGU se tornaram mais frequentes, tendo se realizado regularmente em base mensal, não havendo reunião ordinária somente no mês de março de 2016.

Por outro lado, verifica-se que a utilização da competência prevista na Portaria nº 1.643/09, apesar do aumento quantitativo em relação aos intervalos anteriores, tornou-se menos presente nesse intervalo de tempo analisado em relação ao total de temas debatidos, de modo que houve participação efetiva em 1/3 dos temas apreciados.

Em relação ao intervalo maio/2016 até abril/2017, temos o seguinte gráfico em pizza, sem contabilizar os Informes:



Fonte: O autor.

Verifica-se que no intervalo de tempo acima analisado ocorreram 11 (onze) reuniões ordinárias do CSAGU (vide Anexo 01) tendo sido tratados 45 (quarenta e cinco) temas, descontados os Informes.

Por seu turno, os assuntos de alta relevância na forma da Portaria nº 1.643/2009, que permitem tratar de “Gestão, planejamento estratégico e atuação jurídica” foram identificados nas Atas em 2 (duas) oportunidades.

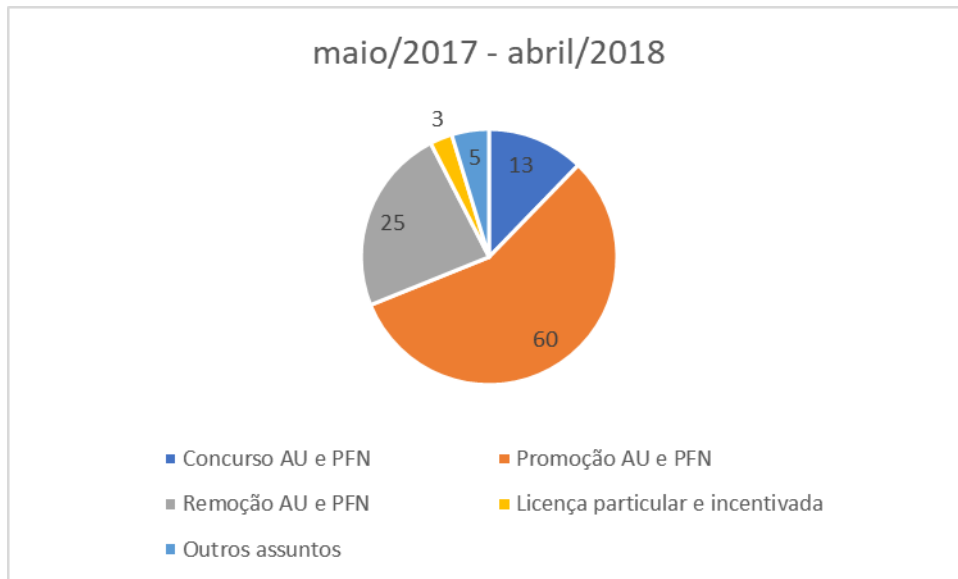
Nesse intervalo, o número de temas tratados com base na Portaria nº 1.643/2009, os quais permitem exercício de participação efetiva, reduziu enormemente. Uma possibilidade para o decréscimo de discussões envolvendo temas relevantes para a Instituição pode ser o período de instabilidade institucional pelo qual passou a Advocacia-Geral da União no intervalo analisado (maio de 2016

até abril de 2017), ocasião em que a Instituição contou, em diminuto espaço de tempo, com a sucessão de três Advogados-Gerais da União: José Eduardo Cardozo, Fábio Medina Osório e a atual Advogada-Geral da União, Grace Maria Fernandes Mendonça.

Com efeito, em um cenário de instabilidade institucional, o centro decisório da AGU resta imobilizado com tantas mudanças funcionais e acaba por não cumprir adequadamente o seu papel, de modo que no intervalo analisado ficou sem espaço no CSAGU os debates e discussões a respeito da política institucional da Advocacia-Geral da União.

Nesse sentido, é extraído da análise do intervalo acima, que o CSAGU voltou a contemplar majoritariamente temas que envolvem o exercício de participação procedimental, sendo de destacar que assuntos envolvendo concurso de ingresso para carreira de Advogado da União e Procurador da Fazenda Nacional ocuparam o CSAGU em 14 (quatorze) ocasiões, questões envolvendo licença particular e incentivada foram debatidas em 11 (onze) oportunidades e promoção de Advogados da União e Procuradores da Fazenda Nacional consta das Atas de reunião em 9 (nove) oportunidades. Ou seja, no intervalo analisado o Conselho Superior da AGU teve a sua competência mais importante – a contida na Portaria nº 1.643/09 - praticamente não utilizada.

Em relação ao intervalo maio/2017 até abril/2018, temos o seguinte gráfico em pizza, sem contabilizar os Informes:



Fonte: O autor.

No intervalo de tempo acima analisado ocorreram 8 (oito) reuniões ordinárias do CSAGU (vide Anexo 01) tendo sido tratados 105 (cento e cinco) temas, descontados os Informes.

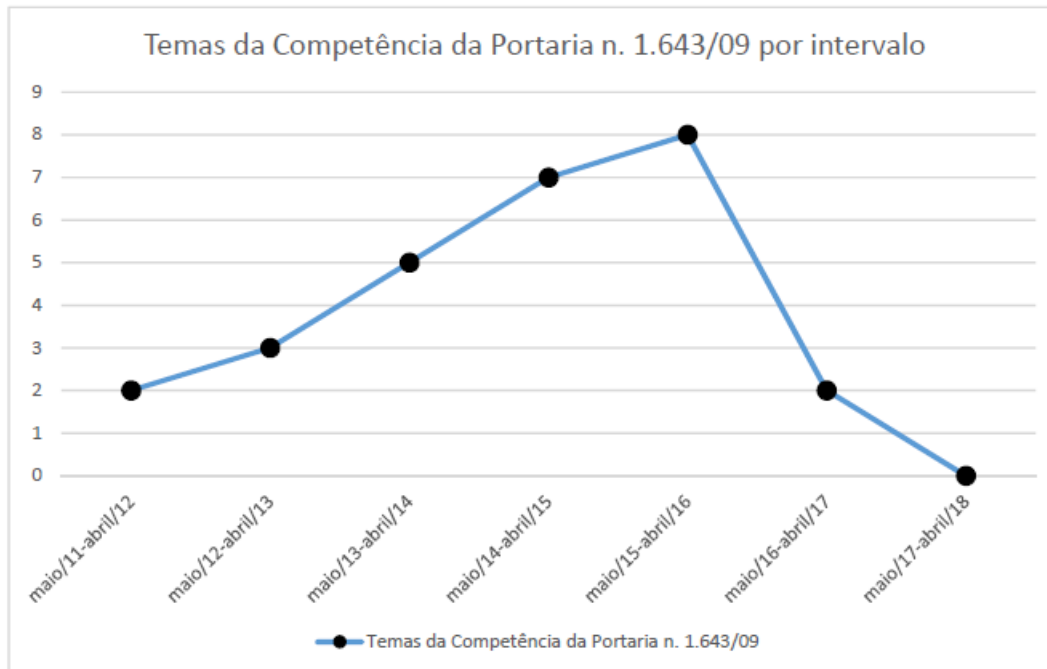
Por seu turno, espantosamente, os assuntos de alta relevância na forma da Portaria nº 1.643/2009, que permitem tratar de “Gestão, planejamento estratégico e atuação jurídica” não foram tratados no período analisado.

Com efeito, no intervalo ora investigado não houve o exercício sequer em uma oportunidade da competência do Conselho Superior que abre o CSAGU para o exercício de “participação efetiva”, através de uma lógica de participação na Poliarquia.

Nesse período, conforme as Atas das Reuniões Ordinárias, o CSAGU consumiu muito do seu tempo tratando de temas como promoção (60 ocasiões) e remoção (25 ocasiões) de Advogados da União e Procuradores da Fazenda Nacional e voltou a se reunir em número de vezes inferior ao previsto no Regimento Interno.

Assim, a partir do levantamento realizado, verificou-se que o debate de temas que ensejam participação efetiva nos assuntos relevantes para a Instituição foram gradativamente crescendo desde maio/2011 até abril/2016 quando há queda no

intervalo maio/2016 até abril/2017 e posterior ausência de qualquer debate que envolva a competência da Portaria nº 1.643/09 no intervalo maio/2017 até abril/2018. O gráfico a seguir permite visualizar o quanto exposto:



Fonte: O autor.

Diante da análise empreendida e do gráfico acima, observou-se que houve um início de utilização mais intensa da competência que proporciona mais participação efetiva, mas que nos últimos dois intervalos analisados (maio/2016 até abril/2017 e maio/2017 até abril/2018) o CSAGU interrompeu esse progresso, passando a se ocupar de questões que permitem unicamente participação num viés procedimental, o que não supre o “critério da poliarquia” identificado por Dahl como “participação efetiva”, eis que não coloca em perspectiva questões político-institucionais, mas sim questões mais adstritas ao plano funcional dos membros da Instituição, tais como concurso de ingresso, estágio probatório, remoção e promoção.

Desse modo, não há como deixar de verificar que a pauta do CSAGU ocupa, com mais densidade, o tempo dos integrantes do Conselho com temas vinculados à vida funcional dos membros das carreiras de Advogado da União e Procurador da

Fazenda Nacional, deixando de lado o exercício de uma competência que abra o Conselho Superior para o debate de questões relevantes para a vida cotidiana da Instituição, bem como da sua futura roupagem institucional.

Assim, a efetividade do CSAGU é baixa em relação a participação efetiva, de modo que os temas tratados no Conselho, à luz das atas de Reunião Ordinárias, ocupam-se mais com assuntos relacionados à participação procedimental.

De maneira bastante eloquente a respeito da conclusão firmada acima, basta exemplificar que em nenhuma das Atas de Reuniões Ordinárias do Conselho Superior da Advocacia-Geral da União durante o intervalo de maio/2011 até abril/2018, houve sequer uma discussão (ou mesmo exposição do tema²⁵⁷) a respeito de eventual unificação²⁵⁸ das carreiras integrantes da Advocacia-Geral da União inobstante a concordância da maioria dos membros da Instituição quanto a possibilidade de unificação das carreiras²⁵⁹ e a existência de debates maduros na seara acadêmica²⁶⁰.

Logo, não há como fugir à conclusão de que o Conselho Superior da Advocacia-Geral da União no exercício de suas atribuições e tendo em vista o potencial que tem de desenhar e remodelar a Instituição ostenta caráter coadjuvante²⁶¹ no cotidiano institucional ao não abrir o Conselho para participação efetiva, na forma trabalhada pelo marco teórico utilizado nessa dissertação.

²⁵⁷ Sobre a exposição de temas em reuniões ordinárias do CSAGU, pode-se citar apresentação do “quadro atual do orçamento da AGU” e do “sistema SAPIENS” na 137ª Reunião Ordinária do CSAGU, realizada em 19 de agosto de 2014, bem como a apresentação da “atuação da assessoria parlamentar da AGU” na 142ª Reunião Ordinária do CSAGU, realizada em 26 de maio de 2015.

²⁵⁸ Entendida como a reunião das quatro carreiras em uma única categoria funcional.

²⁵⁹ Em dezembro de 2015 foi divulgado resultado de consulta realizada pela AGU perante os cerca de 12 mil membros ativos e inativos das quatro carreiras da Instituição, sendo obtido o seguinte resultado: 71,97% dos 6.444 advogados públicos que participaram votaram de maneira favorável à medida. Outros 26,23% se declararam contrários e 1,8% se abstiveram. BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Unificação das carreiras da AGU é apoiada por 72% dos membros da instituição*. Brasília, 02 dez. 2015. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/372377>. Acesso em: 19 set. 2018.

²⁶⁰ MACEDO, Rommel. A unificação de carreiras da Advocacia Pública Federal: aspectos jurídicos e gerenciais. In: CASTRO, Aldemario Araujo; MACEDO, Rommel (Org.). *Advocacia Pública Federal: afirmação como Função Essencial à Justiça*. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2016, p. 374.

²⁶¹ SANTOS, Douglas Henrique Marin dos; CARVALHO, Thirzzia Guimarães de. Proposta para um novo modelo Organizacional na Advocacia-Geral da União: Afastando crises e construindo consensos. In: CASTRO, Aldemario Araujo; MACEDO, Rommel (Org.). *Advocacia Pública Federal: afirmação como Função Essencial à Justiça*. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2016, p. 385.

Com efeito, é sabido que o poder de transformação institucional de um Conselho Superior é bastante elevado, podendo, em certas situações extremadas, até mesmo ocasionar reviravoltas internas, a depender da divisão de forças presente no interior do Conselho Superior²⁶², mas no caso do CSAGU observa-se, à luz do levantamento quantitativo realizado, um desdém a respeito das grandes questões institucionais.

Por fim, merece registro que as Atas de reuniões com pauta eletrônica²⁶³ não se prestaram para as inferências descritivas tratadas neste capítulo (abertura para participação efetiva no CSAGU, na perspectiva da Poliarquia), eis que pelo próprio formato das pautas eletrônicas - não são presenciais - não são discutidos nessas ocasiões temas político-institucionais de elevado interesse para os destinos da Instituição, de maneira que não tratam de temas que ensejam participação efetiva, mas somente participação procedimental.

Essa afirmação quanto as Atas de reuniões com pautas Eletrônicas está amparada no Anexo 02 desta Dissertação que analisou todas as Atas das sessões eletrônicas constantes do sítio eletrônico da Advocacia-Geral da União e constatou que não há qualquer tema nas Atas que trate de participação efetiva.

²⁶² A esse respeito, a título ilustrativo, confira-se o caso ocorrido no Conselho Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo na década 90: "(...) a vitória da oposição nas eleições para o Conselho Superior, no mês de dezembro, causou uma reviravolta interna no Ministério Público, levando Dal Pozzo a antecipar sua saída do comando da instituição, previsto para ocorrer somente em janeiro de 1994". ARANTES, Rogério Bastos. Ministério Público e política no Brasil. São Paulo: EDUC: Editora Sumaré: Fapesp, 2002, p. 276.

²⁶³ De acordo com as Atas constantes no sítio eletrônico da Advocacia-Geral da União, somente há registro de Atas de Sessões eletrônicas no período entre 20/05/2011 e 25/07/2014. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/unidade/CSAGU>>. Acesso em: 14 out. 2018.

CONCLUSÃO

A investigação que se pretendeu levar a cabo buscou identificar se é possível aplicar a teoria da Poliarquia ao Conselho Superior da Advocacia-Geral da União e verificar a efetividade das competências a ele atribuídas.

O marco teórico utilizado serviu de bússola para que fosse possível navegar no oceano de questões que foram enfrentadas para responder ao problema de pesquisa e todos os conceitos e ideias foram trabalhados dentro de um universo muito específico: a dinâmica existente dentro de uma Entidade Subnacional, no caso o CSAGU.

Desta forma, por meio da análise do funcionamento, composição e competência do CSAGU, bem como do levantamento quantitativo realizado, foi confirmada a hipótese de pesquisa, sendo testado que o CSAGU tem estrutura de Poliarquia, ainda que a estrutura existente não seja a ideal e possa ser objeto de aprimoramentos.

Assim, identificou-se que o modo de funcionamento do Conselho Superior da AGU autoriza a aplicação da Poliarquia no CSAGU, especialmente em função da inexistência de qualquer integrante mais capacitado do que os demais e pelo modelo de deliberação através da regra majoritária.

Demais disso, para tornar o CSAGU mais consentâneo com a dinâmica de poder existente em seu interior (clivagem que decorre da pluralidade de carreiras da AGU, ensejando pensamento heterogêneo) e por ser aplicável o critério da “escolha pessoal”, é válido adotar um arranjo institucional baseado em “sistema de garantias mútuas” e “democracia consociacional”.

No que toca a análise feita em relação a aplicação da Poliarquia quanto as atribuições (competência) do Conselho Superior da AGU, foi identificado que em seu rol de competências se encontram desde possibilidades para a participação num aspecto mais procedimental quanto a abertura para discussão político-institucionais de temas relevantes para a AGU, o que seria visto como uma participação efetiva.

A participação efetiva, conforme lições de Robert Dahl, possibilita que sejam discutidas, deliberadas e implementadas políticas institucionais pelo grupo/associação, sendo visto que somente a Portaria nº 1.643/09 tem condições de proporcionar tal abertura participativa no CSAGU.

Desta maneira, o Conselho Superior da AGU, na ótica de sua competência, possibilita a aplicação da Poliarquia, sendo identificado que as competências previstas na Portaria nº 1.643/2009 tratam de formas de viabilizar participação efetiva, ao passo que todas as demais competências do Conselho (Lei Complementar nº 73/93, na Portaria nº 55 de 27 de janeiro de 2011, na Portaria nº 218, de 19 de maio de 2011 e na Portaria nº 345, de 14 de agosto de 2012) cuidam de proporcionar acesso a participação procedimental.

Quanto a estrutura poliárquica da composição do CSAGU, foi visto que a sua adequação aos pilares da Poliarquia merece grandes reservas, por não preencher integralmente os “critérios da Poliarquia”, mas é visto que a partir de alguns ajustes é possível aplicar a teoria da Poliarquia ao CSAGU.

Na investigação a respeito da composição à luz do “critério da Poliarquia” chamado “participação efetiva”, restou claro que o CSAGU viola frontalmente esse requisito da Poliarquia, mas que no caso do Conselho, por conta da sua heterogeneidade e decorrente clivagem, seria mais indicado buscar um arranjo institucional que preservasse autonomia para cada carreira deliberar a respeito dos seus próprios interesses, invés de simplesmente proporcionar ampla participação de todas carreiras até mesmo sobre assuntos que funcionalmente não lhes dizem respeito.

Veja-se que essa solução busca compatibilizar a realidade fática do Conselho com a Poliarquia, de maneira que nesse caso o arranjo se mostra mais acertado para que a lógica da Poliarquia prevaleça e seja mantida.

Quanto a igualdade, apesar do Conselho Superior da AGU respeitar a regra majoritária atribuindo um voto por integrante, foi identificado que é evidente a mitigação da igualdade política, pois é negado a alguns integrantes do Conselho a oportunidade de, através do voto, influenciar nas questões submetidas ao CSAGU,

sendo, novamente, sugerida a adoção de um arranjo institucional que combine “sistema de garantias mútuas” e “democracia consoacional”.

Foi visto que o “entendimento esclarecido” é notado no Conselho Superior da AGU, sendo possível que qualquer integrante do Conselho tenha tempo suficiente para refletir e ponderar a respeito dos temas em debate.

Em relação ao “controle de agenda” dos integrantes do Conselho, foi visto que essa possibilidade é bastante reduzida, sendo importante a retirada da concentração de tais poderes do Presidente do Conselho Superior, justamente para que seja possível aplicar com mais densidade a Poliarquia no CSAGU.

Assim, apesar da composição do CSAGU não respeitar totalmente os seguintes “critérios da Poliarquia” denominados “participação efetiva” e “plena inclusão”, bem como mitigar a “igualdade política”, foi visto que a estrutura da composição do Conselho comporta a aplicação da teoria da Poliarquia.

Demais disso, para que a ideia da Poliarquia seja mais bem encaixada no CSAGU, foi visto que a sua composição poderia ser repensada, diminuindo a presença de membros do Conselho que decorrem de indicação Institucional e aumentando o número de vagas que seriam ocupadas a partir de eleições entre os membros das carreiras.

Nessa abordagem, foi visto que instituições de idêntico patamar constitucional, como é o caso do Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União privilegiam em larga medida o critério eletivo em detrimento do critério institucional na composição de seus respectivos Conselhos Superiores.

Um eventual redimensionamento da composição do Conselho Superior da AGU, agregando maior eletividade na forma de preenchimento das vagas dos seus integrantes e reduzindo o número de membros institucionais, pode antever que oxigenará o CSAGU, afastando qualquer pecha de que está “fadado a legitimar decisões de cúpula”²⁶⁴.

²⁶⁴ SANTOS, Douglas Henrique Marin dos; CARVALHO, Thirzzia Guimarães de. Proposta para um novo modelo Organizacional na Advocacia-Geral da União: Afastando crises e construindo

Quanto a efetividade da competência do Conselho Superior da AGU, ou seja, o efetivo exercício da possibilidade de participação na Poliarquia, foi empreendida análise das Atas das reuniões ordinárias do Conselho, de modo a identificar quando houve “participação efetiva”, na dicção de Robert Dahl, o que, para os propósitos desta dissertação, ocorre quando o CSAGU utiliza a competência prevista na Portaria nº 1.643/09, a qual prevê abertura para participação substancial, por envolver a modelagem e/ou remodelagem da Instituição através de políticas institucionais.

Desta maneira, verificou-se que o exercício da competência prevista na Portaria nº 1.643/09 é bem reduzida frente ao total de temas tratados pelo Conselho Superior, de maneira que há baixa eficácia na abertura à participação do CSAGU no que toca a uma participação efetiva, vinculada aos assuntos mais relevantes para o progresso da Instituição e debate de assuntos politicamente relevantes.

Desta maneira, empreendida toda a pesquisa de revisão bibliográfica e levantamento quantitativo, chegou-se à conclusão de que a hipótese de pesquisa está confirmada. Isto é, o CSAGU possibilita a aplicação da teoria da Poliarquia, pois tem estruturada adequada para tanto, ainda que necessite de aprimoramentos, mas a abertura para participação efetiva no Conselho se revela baixa, não se apresentando como um centro decisório onde há alto grau de participação nos temas relevantes para a Instituição.

Assim, a exemplo do que sucedeu com o Ministério Público em seu momento de reconstrução institucional, cabe à Advocacia-Geral da União olhar para sua estrutura interna e promover mudanças levando em conta a participação dos integrantes das carreiras da Instituição²⁶⁵, existindo formidável espaço institucional, como visto nessa dissertação, para que o Conselho Superior da AGU, ao se reformular, lidere esse processo.

consensos. In: CASTRO, Aldemario Araujo; MACEDO, Rommel (Org.). *Advocacia Pública Federal: afirmação como Função Essencial à Justiça*. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2016. p. 387.

²⁶⁵ ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: EDUC: Editora Sumaré: Fapesp, 2002, p. 21.

REFERÊNCIAS:

ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: EDUC: Editora Sumaré: Fapesp, 2002.

BABILÔNIA, Paulo Álvares. A AGU como função essencial à Justiça. In: CASTRO, Aldemario Araujo; MACEDO, Rommel (Org.). *Advocacia Pública Federal: afirmação como função essencial à Justiça*. Brasília: OAB, Conselho Federal, p. 311-336, 2016.

BARBI, Humberto Agrícola. Advocacia Geral da União Advocacia e Defensoria Pública. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 33, n. 33, p. 439-449, 1991.

BRASIL. Advocacia Geral da União. Conselho Superior. Ata da 136ª Reunião Ordinária do CSAGU. Brasília, DF, 17 jul. 2014. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/265715>. Acesso em: 22 set. 2018.

BRASIL. Advocacia Geral da União. Conselho Superior. Ata da 134ª Reunião Ordinária do CSAGU. Brasília, DF, 23 out. 2013. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/232093>. Acesso em: 15 set. 2018.

BRASIL. Advocacia Geral da União. Conselho Superior. Ata da 139ª Reunião Ordinária do CSAGU. Brasília, DF, 09 dez. 2014. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/265715>. Acesso em: 15 set. 2018.

BRASIL. Advocacia Geral da União. Conselho Superior. Ata da 153ª Reunião Ordinária do CSAGU. Brasília, DF, 17 mai. 2016. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/380579>. Acesso em: 15 set. 2018.

BRASIL. ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. *Anteprojeto da Comissão*. Volume 104. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, junho de 1987, p. 35. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol104.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

BRASIL. ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público. *Anteprojeto da Subcomissão*. Volume 119. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987, p. 25. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/>

[internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-119.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-119.pdf)>. Acesso em: 17 abr. 2018.

BRASIL. ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Subcomissão do Poder Legislativo. Subcomissão do Poder Executivo. Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público. *Emendas oferecidas ao Anteprojeto do Relator da Subcomissão*. Volume 100. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, junho de 1987, p. 24. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-100.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

BRASIL. ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Comissão de Sistematização. *Anteprojeto de Constituição*. Volume 219. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, junho de 1987, p. 25-26. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-219.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

BRASIL. ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Comissão de Sistematização. *Emendas Oferecidas ao Anteprojeto de Constituição*. Volume 222. Volume II. Emendas 2732 a 5624. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, jun. 1987. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-222.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

BRASIL. ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Comissão de Sistematização. *Projeto de Constituição*. Volume 226. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, julho de 1987, p. 24. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-226.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 12 jun. 2018.

_____. Advocacia Geral da União. Resolução nº 1, de 17 de maio de 2011. Edita o REGIMENTO INTERNO do Conselho Superior da Advocacia-Geral da União (CSAGU) e da Comissão Técnica (CTCS). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 maio 2011.

_____. Lei complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 11 fev. 1993.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 558.258 SP*. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=620689>>. Acesso em: 25 set. 2018.

CASTRO, Aldemario Araújo. A (centenária) Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional: seu papel e sua importância para a sociedade e para o Estado. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antônio Dias Toffoli*. Belo Horizonte: Fórum, p. 547-560, 2009.

_____. A importância institucional da Corregedoria-Geral da Advocacia da União no contexto da nova Advocacia Pública Federal. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli*. Belo Horizonte: Fórum, p. 583-597, 2009.

CASTRO, Alexandre Samy de. O método quantitativo na pesquisa em direito. In: MACHADO, Maíra Rocha (Org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, p. 39-82, 2017.

COUTINHO, Carlos Marden Cabral. Advocacia Pública de Estado e a autonomia das funções essenciais à Justiça. In: CASTRO, Aldemario Araujo; MACEDO, Rommel (Org.). *Advocacia Pública Federal: afirmação como função essencial à Justiça*. Brasília: OAB, Conselho Federal, p. 83-98, 2016.

DAHL, Robert. *A constituição norte-americana é democrática?* Tradução: Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015.

_____. *A Democracia e seus críticos*. Tradução: Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora Martins Fontes. 2012.

_____. *A Preface to Democratic Theory*. The University of Chicago Press. 2006 (expanded edition).

_____. *After the Revolution?: Authority in a Good Society*. ed. rev. 1990.

_____. *On Political Equality*. Yale University Press, 2006.

_____. *Poliarquia: participação e oposição*. Tradução: Celso Mauro Paciornik. 1. ed. 3. reimp. São Paulo: EDUSP, 2015.

_____. *Sobre a Democracia*. Tradução: Beatriz Sidou. 2. reimp. Brasília: Editora UnB, 2016.

DANTAS, Manuel de Medeiros. Considerações sobre a independência técnica do advogado público. In: CASTRO, Aldemario Araujo; MACEDO, Rommel (Org.). *Advocacia Pública Federal: afirmação como função essencial à Justiça*. Brasília: OAB, Conselho Federal, p. 219-240, 2016.

DIÁRIO DA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Atas das Comissões. Ano I. Suplemento ao nº 118. Agosto de 1987. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987, p. 30. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup118anc08ago1987.pdf#page=2>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

FREITAS, Marcelo de Siqueira. A Procuradoria-Geral Federal e a defesa das políticas e dos interesses públicos a cargo da Administração indireta. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli*. Belo Horizonte: Fórum, p. 535-546, 2009.

GUEDES, Jefferson Carús. Anotações sobre a história dos cargos e carreiras da Procuradoria e da Advocacia Pública no Brasil: começo e meio de uma longa construção. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli*. Belo Horizonte: Fórum, p. 335-362, 2009.

GUEDES, Jefferson Carús (Coord.); HAUSCHILD, Mauro Luciano (Coord.). *Nos limites da história: a construção da Advocacia-Geral da União: livro comemorativo dos 15 anos da AGU*. Brasília: Unip - Unafe, 2009.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)Pensando a Pesquisa Jurídica*. 4ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

KERLINGER, Fred Nichols. *Metodologia da Pesquisa em Ciências Sociais: um tratamento conceitual*. Tradução: Helena Mendes Rotundo. 11. reimp. São Paulo: EPU, 2009.

KIRSCH, César do Vale. Advocacia Pública (de Estado) como função essencial à Justiça e parceira do executivo na viabilização de políticas públicas. In: CASTRO, Aldemario Araujo; MACEDO, Rommel (Org.). *Advocacia Pública Federal: afirmação como Função Essencial à Justiça*. Brasília: OAB, Conselho Federal, p. 125-158, 2016.

MACEDO, Rommel. *Advocacia-Geral da União na Constituição de 1988*. São Paulo. Editora LTr, 2008.

_____. A unificação de carreiras da Advocacia Pública Federal: aspectos jurídicos e gerenciais. In: CASTRO, Aldemario Araujo; MACEDO, Rommel (Org.). *Advocacia Pública Federal: afirmação como função essencial à Justiça*. Brasília: OAB, Conselho Federal, p. 337-378, 2016.

MORAIS, Dalton Santos. Autonomia orçamentária, financeira, administrativa e técnica como fator essencial à concretização da advocacia pública como função essencial à Justiça. In: CASTRO, Aldemario Araujo; MACEDO, Rommel (Org.). *Advocacia Pública Federal: afirmação como função essencial à Justiça*. Brasília: OAB, Conselho Federal, p. 159-178, 2016.

MOURA, Grégore Moreira de. Processo eletrônico e “teletrabalho”. In: CASTRO, Aldemario Araujo; MACEDO, Rommel (Org.). *Advocacia Pública Federal: afirmação como função essencial à Justiça*. Brasília: OAB, Conselho Federal, p. 179-198, 2016.

PEREIRA, Carlos André Studart. Das prerrogativas da advocacia pública. In: CASTRO, Aldemario Araujo; MACEDO, Rommel (Org.). *Advocacia Pública Federal: afirmação como função essencial à Justiça*. Brasília: OAB, Conselho Federal, p. 99-124, 2016.

REGINATO, Andréa Depieri de A. Uma introdução à pesquisa documental. In: MACHADO, Máira Rocha (Org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, p. 189-224, 2017.

SANTOS, Douglas Henrique Marin dos; CARVALHO, Thirzzia Guimarães de. Proposta para um novo modelo Organizacional na Advocacia-Geral da União: Afastando crises e construindo consensos. In: CASTRO, Aldemario Araujo;

MACEDO, Rommel (Org.). *Advocacia Pública Federal: afirmação como função essencial à Justiça*. Brasília: OAB, Conselho Federal, p. 379-408, 2016.

VALENTE, Maria Jovita Wolney. Histórico e evolução da Advocacia-Geral da União. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 363-394.

ANEXO 01

ANÁLISE ATA DE REUNIÃO DO CSAGU DE MAIO/2011 ATÉ ABRIL/2012.

OBJETO: ATA DE REUNIÕES ORDINÁRIAS.

- Maio/2011 até abril/2012:

	24/05/2011	15/08/2011	30/08/2011	27/09/2011	13/12/2011	16/02/2012	30/03/2012	30/04/2012
Tema incluído na Ata do CSAGU	120ª Reunião	121ª Reunião	122ª Reunião	123ª Reunião	124ª Reunião	125ª Reunião	126ª Reunião	127ª Reunião
Concurso AU e PFN					1	2		3
Promoção AU e PFN	1	2	2	5	2			
Remoção AU e PFN		2						
Estágio Confirmatório AU e PFN		2						
Regimento Interno								
Concurso Procurador Federal								
Concurso Procurador do Banco Central								
Assuntos de alta relevância (P. 1.643/09)						2		
Licença particular e incentivada								
Outros assuntos	4		1			1	1	
Informes		5			5		8	
Total Bruto	5	11	3	5	8	5	9	3
Total sem Informes	5	6	3	5	3	5	1	3

- Maio/2012 até abril/2013:

	17/07/2012	31/08/2012	25/03/2013
Tema incluído na Ata do CSAGU	128ª Reunião	129ª Reunião	130ª Reunião
Concurso AU e PFN			
Promoção AU e PFN		3	
Remoção AU e PFN		1	
Estágio Confirmatório AU e PFN			
Regimento Interno			
Concurso Procurador Federal			1
Concurso Procurador do Banco Central			1
Assuntos de alta relevância (P. 1.643/09)			3

Licença particular e incentivada			
Outros assuntos	2		
Informes			

Total Bruto	2	4	5
-------------	---	---	---

Total sem Informes	2	4	5
--------------------	---	---	---

- Maio/2013 até abril/2014:

	29/05/2013	17/06/2013	05/08/2013	23/09/2013	01/04/2014
Tema incluído na Ata do CSAGU	131ª Reunião	132ª Reunião	133ª Reunião	134ª Reunião	135ª Reunião
Concurso AU e PFN					
Promoção AU e PFN				1	1
Remoção AU e PFN					
Estágio Confirmatório AU e PFN					
Regimento Interno					
Concurso Procurador Federal					
Concurso Procurador do Banco Central					
Assuntos de alta relevância (P. 1.643/09)	1	2	2		
Licença particular e incentivada					
Outros assuntos		1			
Informes			2		

Total Bruto	1	3	4	1	1
-------------	---	---	---	---	---

Total sem Informes	1	3	2	1	1
--------------------	---	---	---	---	---

- Maio/2014 até abril/2015:

	17/07/2014	19/08/2014	04/11/2014	09/12/2014	25/03/2015	14/04/2015
Tema incluído na Ata do CSAGU	136ª Reunião	137ª Reunião	138ª Reunião	139ª Reunião	140ª Reunião	141ª Reunião
Concurso AU e PFN						
Promoção AU e PFN			1	1	1	
Remoção AU e PFN					1	2
Estágio Confirmatório AU e PFN						
Regimento Interno						
Concurso Procurador Federal						
Concurso Procurador do Banco Central						

Assuntos de alta relevância (P. 1.643/09)		3	1	1	1	1
Licença particular e incentivada						
Outros assuntos	1					
Informes		7	9	12		17

Total Bruto	1	10	11	14	3	20
-------------	---	----	----	----	---	----

Total sem Informes	1	3	2	2	3	3
--------------------	---	---	---	---	---	---

- Maio/2015 até abril/2016

	26/05/2015 142ª Reunião	16/06/2015 143ª Reunião	14/07/2015 144ª Reunião	18/08/2015 145ª Reunião	22/09/2015 146ª Reunião	20/10/2015 147ª Reunião
Tema incluído na Ata do CSAGU						
Concurso AU e PFN	1					1
Promoção AU e PFN	1		4			
Remoção AU e PFN						
Estágio Confirmatório AU e PFN						
Regimento Interno						
Concurso Procurador Federal						
Concurso Procurador do Banco Central				1		
Assuntos de alta relevância (P. 1.643/09)	3	1		1	1	
Licença particular e incentivada						
Outros assuntos						
Informes	14	6	9	17		

Total Bruto	19	7	13	19	1	1
-------------	----	---	----	----	---	---

Total sem Informes	5	1	4	2	1	1
--------------------	---	---	---	---	---	---

	17/11/2015 148ª Reunião	08/12/2015 149ª Reunião	26/01/2016 150ª Reunião	23/02/2016 151ª Reunião	08/04/2016 152ª Reunião
Tema incluído na Ata do CSAGU					
Concurso AU e PFN			1		4
Promoção AU e PFN	1				
Remoção AU e PFN	1	1			
Estágio Confirmatório AU e PFN					
Regimento Interno					
Concurso Procurador Federal					
Concurso Procurador do Banco Central					
Assuntos de alta relevância (P. 1.643/09)			1	1	
Licença particular e incentivada	1				
Outros assuntos					

Informes					
----------	--	--	--	--	--

Total Bruto	3	1	2	1	4
-------------	---	---	---	---	---

Total sem Informes	3	1	1	1	4
--------------------	---	---	---	---	---

- Maio/2016 até abril/2017:

	17/05/2016 153ª Reunião	21/06/2016 154ª Reunião	19/07/2016 155ª Reunião	16/08/2016 156ª Reunião	20/09/2016 157ª Reunião	25/10/2016 158ª Reunião
Tema incluído na Ata do CSAGU						
Concurso AU e PFN			2	4		
Promoção AU e PFN	1	2				1
Remoção AU e PFN						
Estágio Confirmatório AU e PFN						
Regimento Interno						
Concurso Procurador Federal						
Concurso Procurador do Banco Central						
Assuntos de alta relevância (P. 1.643/09)		1				1
Licença particular e incentivada			1		2	
Outros assuntos			1			
Informes						

Total Bruto	1	3	4	4	2	2
-------------	---	---	---	---	---	---

Total sem Informes	1	3	4	4	2	2
--------------------	---	---	---	---	---	---

	22/11/2016 159ª Reunião	13/12/2016 160ª Reunião	07/02/2017 161ª Reunião	07/03/2017 162ª Reunião	04/04/2017 163ª Reunião
Tema incluído na Ata do CSAGU					
Concurso AU e PFN		3	2	3	
Promoção AU e PFN	3				2
Remoção AU e PFN	4			2	
Estágio Confirmatório AU e PFN					
Regimento Interno					
Concurso Procurador Federal					
Concurso Procurador do Banco Central					
Assuntos de alta relevância (P. 1.643/09)					
Licença particular e incentivada		5	1	1	1
Outros assuntos		1			1
Informes					

Total Bruto	7	9	3	6	4
-------------	---	---	---	---	---

Total sem Informes	7	9	3	6	4
--------------------	---	---	---	---	---

- Maio/2017 até abril/2018

	02/05/2017	12/06/2017	10/07/2017	04/09/2017
Tema incluído na Ata do CSAGU	164ª Reunião	165ª Reunião	166ª Reunião	167ª Reunião
Concurso AU e PFN	3		2	3
Promoção AU e PFN	1	8		2
Remoção AU e PFN		7		
Estágio Confirmatório AU e PFN				
Regimento Interno				
Concurso Procurador Federal				
Concurso Procurador do Banco Central				
Assuntos de alta relevância (P. 1.643/09)				
Licença particular e incentivada		1	2	
Outros assuntos	1	1		2
Informes			4	

Total Bruto	5	17	8	7
-------------	---	----	---	---

Total sem Informes	5	17	4	7
--------------------	---	----	---	---

	24/10/2017	07/11/2017	12/12/2017	17/04/2018
Tema incluído na Ata do CSAGU	168ª Reunião	169ª Reunião	170ª Reunião	171ª Reunião
Concurso AU e PFN	2	2	1	
Promoção AU e PFN				49
Remoção AU e PFN	1	2	15	
Estágio Confirmatório AU e PFN				
Regimento Interno				
Concurso Procurador Federal				
Concurso Procurador do Banco Central				
Assuntos de alta relevância (P. 1.643/09)				
Licença particular e incentivada				
Outros assuntos			1	
Informes	2		3	2

Total Bruto	5	4	20	51
-------------	---	---	----	----

Total sem Informes	3	4	16	49
--------------------	---	---	----	----

ANEXO 02

ANÁLISE ATA DE REUNIÃO DO CSAGU DE MAIO/2011 ATÉ ABRIL/2015

OBJETO: ATA DE PAUTAS ELETRÔNICAS

- Maio/2011 até abril/2012:

	Reunião de	Reunião de	Reunião de	Reunião de	Reunião de	Reunião de	Reunião de	Reunião de	Reunião de
Tema incluído na Ata do CSAGU	20/05/2011	23/05/2011	29/06/2011	25/08/2011	04/11/2011	09/11/2011	28/11/2011	13/02/2012	20/03/2012
Concurso AU e PFN								1	2
Promoção AU e PFN	1	1	1	1	2		1	1	
Remoção AU e PFN						1			
Estágio Confirmatório AU e PFN						2			
Regimento Interno									
Concurso Procurador Federal									
Concurso Procurador do Banco Central									
Assuntos de alta relevância (P. 1.643/09)									
Licença particular e incentivada									
Outros assuntos								1	
Informes				1				4	

Total Bruto	1	1	1	2	2	3	1	7	2
Total sem Informes	1	1	1	1	2	3	1	3	2

- Maio/2012 até abril/2013

	Reunião de	Reunião de	Reunião de	Reunião de	Reunião de	Reunião de	Reunião de	Reunião de	Reunião de	Reunião de
Tema incluído na Ata do CSAGU	01/06/2012	15/06/2012	20/06/2012	26/06/2012	26/07/2012	13/08/2012	23/08/2012	05/09/2012	06/09/2012	12/09/2012
Concurso AU e PFN	1	1		4	5	1		1		1
Promoção AU e PFN			1		3		2			
Remoção AU e PFN									1	
Estágio Confirmatório AU e PFN	4	1								
Regimento Interno										
Concurso Procurador Federal										
Concurso Procurador do Banco Central										
Assuntos de alta relevância (P. 1.643/09)										
Licença particular e incentivada										
Outros assuntos				1						
Informes				10	1		6		1	

Total Bruto	5	2	1	15	9	1	8	1	2	1
Total sem Informes	5	2	1	5	8	1	2	1	1	1

	Reunião de	Reunião de	Reunião de	Reunião de	Reunião de	Reunião de	Reunião de	Reunião de	Reunião de	Reunião de
Tema incluído na Ata do CSAGU	17/09/2012	04/10/2012	10/10/2012	19/10/2012	30/10/2012	06/11/2012	13/11/2012	03/12/2012	13/12/2012	27/12/2012
Concurso AU e PFN	3	1	2		1	2			3	2
Promoção AU e PFN	2	4		1			1	2		
Remoção AU e PFN										
Estágio Confirmatório AU e PFN				2						
Regimento Interno										
Concurso Procurador Federal										
Concurso Procurador do Banco Central										
Assuntos de alta relevância (P. 1.643/09)										
Licença particular e incentivada		1					1	3		
Outros assuntos										
Informes		4					4			
Total Bruto	5	10	2	3	1	2	6	5	3	2
Total sem Informes	5	6	2	3	1	2	2	5	3	2

	Reunião de	Reunião de	Reunião de	Reunião de	Reunião de	Reunião de	Reunião de
Tema incluído na Ata do CSAGU	28/12/2012	28/12/2012- b	03/01/2013	01/02/2013	07/02/2013	05/03/2013	30/04/2013
Concurso AU e PFN	1	1	1	2			3
Promoção AU e PFN					4		1
Remoção AU e PFN					1	2	
Estágio Confirmatório AU e PFN					2		4
Regimento Interno							
Concurso Procurador Federal							
Concurso Procurador do Banco Central							
Assuntos de alta relevância (P. 1.643/09)							
Licença particular e incentivada					1		
Outros assuntos							
Informes							2
Total Bruto	1	1	1	2	8	2	10
Total sem Informes	1	1	1	2	8	2	8

- Maio/2013 até abril/2014.

	Reunião de	Reunião de	Reunião de	Reunião de	Reunião de	Reunião de	Reunião de	Reunião de	Reunião de	Reunião de
Tema incluído na Ata do CSAGU	24/05/2013	31/05/2013	04/06/2013	20/06/2013	25/06/2013	05/07/2013	19/07/2013	25/07/2013	04/09/2013	06/09/2013
Concurso AU e PFN			1					2		
Promoção AU e PFN		1		2	1	2	2	1	2	1
Remoção AU e PFN				10						
Estágio Confirmatório AU e PFN	2				2					

Regimento Interno										
Concurso Procurador Federal										
Concurso Procurador do Banco Central										
Assuntos de alta relevância (P. 1.643/09)										
Licença particular e incentivada			1		2					
Outros assuntos										
Informes						1		5		

Total Bruto	2		2	12	5	3	2		2	1
Total sem Informes	2		2	12	5	2	2		2	1

	Reunião de	Reunião de	Reunião de	Reunião de	Reunião de	Reunião de	Reunião de	Reunião de	Reunião de	Reunião de
Tema incluído na Ata do CSAGU	23/09/2013	30/09/2013	05/11/2013	07/11/2013	29/01/2014	05/02/2014	28/02/2014	12/03/2014	25/03/2014	02/04/2014
Concurso AU e PFN										
Promoção AU e PFN		2	2				4		1	1
Remoção AU e PFN		9		7		8	13	4		
Estágio Confirmatório AU e PFN	2			4	1		1			
Regimento Interno										
Concurso Procurador Federal										
Concurso Procurador do Banco Central										
Assuntos de alta relevância (P. 1.643/09)										
Licença particular e incentivada		1								
Outros assuntos				1						
Informes		7		5			20	5		12

Total Bruto	2	19	2	17	1	8	38	9	1	13
Total sem Informes	2	12	2	12	1	8	18	4	1	1

	Reunião de	Reunião de	Reunião de
Tema incluído na Ata do CSAGU	09/04/2014	15/04/2014	30/04/2014
Concurso AU e PFN			
Promoção AU e PFN	1	1	1
Remoção AU e PFN	2		
Estágio Confirmatório AU e PFN	1		
Regimento Interno			
Concurso Procurador Federal			
Concurso Procurador do Banco Central			
Assuntos de alta relevância (P. 1.643/09)			
Licença particular e incentivada	1		1
Outros assuntos			
Informes			14

Total Bruto	5	1	16
Total sem Informes	5	1	2

- Maio/2014 até abril/2015.

	Reunião de	Reunião de	Reunião de	Reunião de	Reunião de
Tema incluído na Ata do CSAGU	22/05/2014	30/05/2014	10/06/2014	16/06/2014	25/07/2014
Concurso AU e PFN	1				
Promoção AU e PFN		1		1	2
Remoção AU e PFN		1	2		
Estágio Confirmatório AU e PFN			1		
Regimento Interno					
Concurso Procurador Federal					
Concurso Procurador do Banco Central					
Assuntos de alta relevância (P. 1.643/09)					
Licença particular e incentivada			1		
Outros assuntos					
Informes		16	2		

Total Bruto	1	18	6	1	2
Total sem Informes	1	2	4	1	2

ANEXO 03

Íntegra das Atas de maio de 2011 até abril de 2018 de reuniões ordinárias do Conselho Superior da Advocacia-Geral da União.