

*A Defesa dos Agentes Públicos pela Advocacia-Geral da União sob a
Perspectiva da Teoria da Agência*

*The Defence of Public Agents by Federal Attorney General's Office from
Agency Theory Perspective*

Submetido: 10.04.2024

Aceito: 10.07.2024

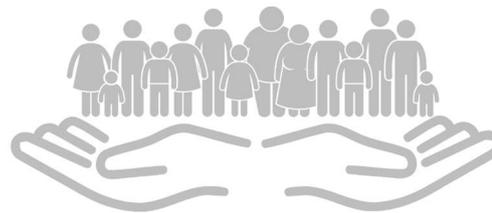
Aluizo Silva de Lucena
Mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas
Instituição: Advocacia-Geral da União (AGU)
E-mail: aluizo.lucena@agu.gov.br

RESUMO: Este artigo visa examinar o fenômeno da representação do agente público pela AGU, investigando a sua relação com os problemas de agência. Trata-se de pesquisa qualitativa de natureza exploratória executada pelo método de análise de conteúdo, usando como dados secundários as normas que regem a matéria, notícias jornalísticas sobre o procedimento e a lista de processos judiciais nos quais ocorreram representação de agente público pela AGU, obtida em atendimento a Lei de Acesso à Informação. Como dados primários, foram realizadas entrevistas com os membros da AGU que atuaram em processo autorizativo de representação dos agentes públicos pela AGU ou no próprio processo judicial, perscrutando sobre o dilema agência. Constatou-se uma elevada taxa de sucesso da AGU. A análise dos dados justifica a atuação do órgão jurídico, reconhecendo a legitimidade do procedimento sem apontamento de conflito de interesses. Os estudos apontam que a assimetria de informações e sistema de incentivos falhos não explicam eventual conflito de agência no âmbito do fenômeno investigado, mas indicam que o erro do agente ou sentimento subjetivo formador de viés político-ideológico pode causar um dilema de agência.

PALAVRAS-CHAVE: Agentes públicos; AGU; Teoria da Agência; políticas públicas; representação.

Revista ANPPREV de Seguridade Social – RASS – v. 1, n. 1, 2024, pp: 1-32.





ABSTRACT: This article aims to examine the phenomenon of the representation of public agents by the AGU (Advocacia-Geral da União), investigating its relationship with agency problems. This is a qualitative exploratory research executed through the content analysis method, using as secondary data the rules that govern the matter, news reports on the procedure, and the list of judicial proceedings in which the AGU represented public agents, obtained in compliance with the Law of Access to Information. As primary data, interviews were conducted with AGU members who acted in the authorization process of representation of public agents by the AGU or in the judicial process itself, scrutinizing the agency dilemma. A high success rate of AGU was found. The data analysis justifies the legal body's action, recognizing the legitimacy of the procedure without pointing out any conflict of interest. Studies indicate that information asymmetry and flawed incentive systems do not explain any agency conflict in the investigated phenomenon but indicate that agent error or subjective sentiment forming political-ideological bias can cause an agency dilemma.

KEYWORDS: Public agents; AGU; Agency Theory; public policies; representation.

1 INTRODUÇÃO

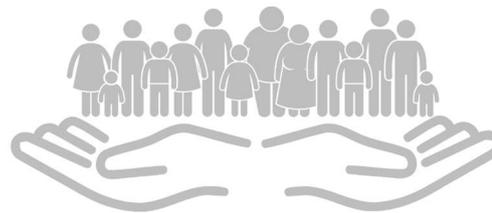
O presente artigo se determinou a pesquisar como a representação dos agentes públicos pela Advocacia-Geral da União (AGU) afeta a percepção da sociedade sobre o fato e o interesse público adjacente, investigando sua relação com eventuais conflitos de agência.

O assessoramento realizado em favor do ex-ministro da Saúde, Eduardo Pazuello, pela AGU junto à Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) no Senado em 2021¹, instalada para investigar as ações e omissões do governo federal no enfrentamento da pandemia da Covid-19, instigou o debate sobre a legitimidade da atuação da AGU nestes casos em que o órgão jurídico da União faz a representação judicial e extrajudicial dos agentes públicos.

As atividades executadas pela AGU em defesa dos agentes públicos é um fenômeno que pode ser estudado sob as mais diversas vertentes epistemológicas, como aquelas relacionadas à economia comportamental (análise da racionalidade no processo decisório que

¹ <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/05/4923159-planalto-escala-agu-para-orientar-pazuella-na-cpi.html>/ acesso em: 09 jan 2023





pode afetar as finanças públicas), à área jurídica (legalidade, constitucionalidade, moralidade e impessoalidade) e à Administração Pública.

Segundo Alessi (1970), os interesses públicos primários são essenciais para o bem-estar e a prosperidade da sociedade e, portanto, de natureza indisponível, enquanto os interesses públicos secundários são aqueles que podem ter um impacto positivo ou negativo em um determinado grupo ou setor da sociedade e, portanto, disponível.

A Constituição Federal ordena que o poder público tem por missão precípua a proteção do interesse coletivo e o oferecimento de bem-estar a todos, pautada, também, pelos princípios da impessoalidade e moralidade, de modo que as decisões governamentais devem ser baseadas em critérios técnicos e objetivos, sem favorecer interesses particulares em detrimento da população.

Portanto, a representação judicial ou extrajudicial dos agentes públicos pela AGU, como ato emanado do Poder Público, deve atender ao interesse coletivo.

O dilema de agência surge, portanto, com a separação entre a propriedade e a gestão (Daily; Dalton; Cannella, 2003) identificada em governança corporativa e se constata quando se manifestam conflitos de interesse, assimetria de informações, exposição desautorizada ao risco, desigualdade de poder e ausência de mecanismo de controles (Jensen; Meckling, 1976).

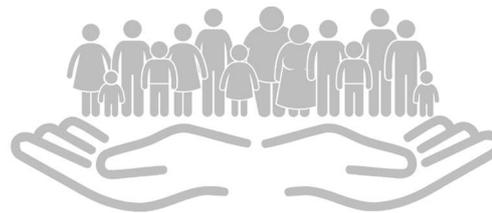
As características da Teoria da Agência, foram aos poucos sendo assimiladas no âmbito da Administração Pública, uma vez que as autoridades públicas exercem suas atribuições visando atender o bem-estar geral, afinal, como estipula o parágrafo único, do artigo 1º, da Constituição Federal, todo o poder emana do povo.

A discussão teórica deste artigo passa pela análise de algumas outras teorias e conceitos amplamente difundidos e aceitos no meio acadêmico que auxiliaram na compreensão do fenômeno estudado e serviram como categorias analíticas qualificadas para consolidação dos resultados da pesquisa.

Assim, este artigo se propõe a analisar como a representação dos agentes públicos pela AGU (agente) repercute sobre o interesse da sociedade (principal), investigando sua relação com eventuais dilemas de agência.

Revista ANPPREV de Seguridade Social – RASS – v. 1, n. 1, 2024, pp: 3-32.





Na divisão deste artigo, após esta Introdução, a seção 2 traz o referencial teórico que embasou a pesquisa. A seção 3 descreve o percurso metodológico que orientou a coleta dos dados e a análise dos mesmos. A seção 4 apresenta os resultados da pesquisa. E, ao final, o autor tece as considerações finais sobre o objeto da pesquisa e seus achados.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

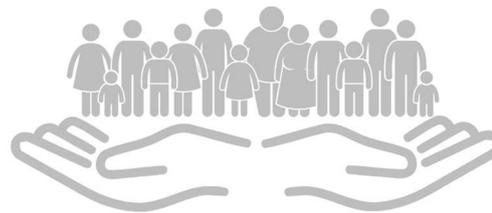
Apresentado o procedimento do qual a AGU se utiliza para realizar a representação do agente público quando este último é alvo de ação judicial ou processo extrajudicial, pretende-se situar o leitor no contexto do estudo, conforme o referencial teórico aplicado a cada aspecto da pesquisa, iniciando-se com uma abordagem sobre a Teoria da Agência (Jensen; Meckling, 1976) e o dilema de agência na Administração Pública (Testarmata; Brunelli; Giosi, 2010; Eisenhardt, 1989).

A abordagem aos temas centrais será entremeada por debates teóricos acerca de vários outros assuntos que integram o problema de pesquisa ou apresentam relação estreita com ele. A íntima relação entre tópicos pesquisados justificou, para este pesquisador, a utilização dos assuntos secundários como categorias analíticas que serviram de referência para a análise dos dados coletados.

2.1 O patrocínio dos agentes públicos pela AGU e a legitimação do poder.

Há vários elementos teóricos que se relacionam com o problema de pesquisa, sem a análise dos quais compromete-se a discussão do resultado do estudo. No livro de “Frankenstein ou o Prometeu Moderno” de Mary Shelley, o “monstro” criado a partir de pedaços de cadáveres questiona a sua existência. Para que o problema de pesquisa não sofra de “crise de identidade”, tendo em vista que a sua composição é influenciada por teorias e conceitos teóricos diversos, fez-se uma categorização de todos aqueles elementos considerados relevantes para o estudo, visando uma compreensão maior do “todo”, analisando-se as partes intrínsecas e extrínsecas da conceituação do fenômeno pesquisado.





O primeiro destes componentes é a legitimidade do ato administrativo praticado pela AGU ao autorizar que seus membros promovam a representação judicial ou extrajudicial dos agentes públicos.

A legitimidade da atuação do agente em prol dos interesses do principal é tão próxima da Teoria da Agência que pode até com ela se confundir, se não restar esclarecido, segundo a literatura respectiva, de que cuida cada instituto estudado.

É antigo o debate sobre a legitimação do poder. Para não regredir muito no tempo, registra-se que, entre os contratualistas, Rousseau defendia que o poder estatal, fundado no contrato social, deveria obedecer à “vontade geral” que é soberana. Desse jeito, o poder seria legítimo quando sua exteriorização fosse coincidente com a vontade geral do povo (Rousseau, 1999).

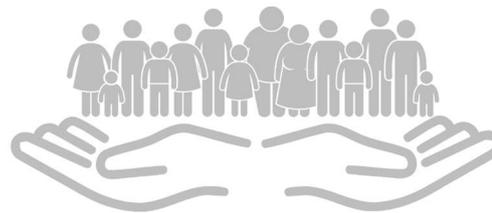
Explorando o conceito sociológico de dominação e seus tipos puros, denominados de carismática, tradicional e legal-burocrática, Weber (2002) invocava o sentimento subjetivo da crença na legitimidade conforme aceitação da respectiva dominação pelo carisma de personalidades individuais, pelo o uso da tradição ou pela a conformidade do poder com o sistema burocrático resultante de regras jurídico-formais, sendo esta última, para o autor, a legitimidade mais condizente com exercício de poder estatal da época.

A teoria da legitimidade pelo procedimento desenvolvida por Luhmann (1980) se sustenta no modelo segundo o qual a ação administrativa deve estar subsumida a leis e regulamentos positivados. As consequências de tais atos não interferem, necessariamente, na legitimidade do ato administrativo, mesmo que elas venham de encontro à opinião pública. Ou seja, o comportamento administrativo será considerado legítimo se ele for praticado conforme as formalidades legais estabelecidas, mesmo que o resultado seja negativo para os administrados.

Essa concepção se amolda, com as necessárias adaptações, às reflexões de Meyer e Rowan (1977) que desenvolveram a teoria institucional, que argumenta que as organizações buscam legitimidade ao se conformarem com as normas, crenças e valores da sociedade em que estão inseridas.

Revista ANPPREV de Seguridade Social – RASS – v. 1, n. 1, 2024, pp: 5-32.





O conceito de legitimidade é aspecto importante para o desenvolvimento deste artigo, mas como todas as categorias analíticas relacionadas ao problema de pesquisa, trata-se de questão acessória que não demanda muito aprofundamento, cabendo apenas esta breve digressão para familiarização do ponto e formação de constructo de análise.

Não soaria absurdo o desenvolvimento de uma teoria, no âmbito de um contrato de agência, que concluísse ser o ato administrativo legítimo somente quando inexistisse conflito de agência. Ou seja, embora a conduta do agente fosse legal, moral, proporcional, razoável, proba, racional, ela somente seria legítima se atendesse ao interesse do principal.

Isto se assemelha bastante às ideias do contratualismo na abordagem de Rousseau, corrente segundo a qual o exercício do poder se legitima quando coincidente com a vontade geral da sociedade (Rousseau, 1999).

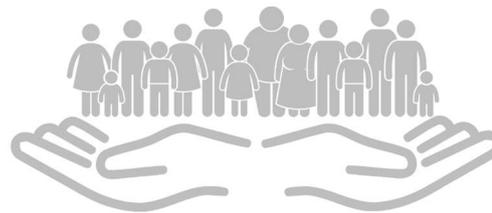
Este artigo parte do pressuposto de que o dilema de agência é um desequilíbrio nas relações entre o agente e o principal (Jensen; Meckling, 1976) e não é, necessariamente, um ato ilícito. Entende-se aqui que não se trata de mero descumprimento de condições avençadas no instrumento que outorgou o mandato, pois o contrato descumprido se resolve com as condições e penalidades nele previstas.

Embora as ilegalidades e infrações contratuais praticadas pelo agente possam representar casos extremos de conflito de agência, não parece ser este o objeto de estudo da teoria, afinal o ordenamento jurídico estatal costuma sancionar estas condutas e o principal poderá, entre outras providências, afastar o agente e lhe aplicar multas. No âmbito administrativo o agente faltoso será demitido e sujeito a várias outras demandas judiciais e extrajudiciais voltadas à reparação do dano ou à condenação penal.

O contexto mais desafiador para estudo da Teoria da Agência, diante da metodologia e literatura aplicada ao caso pesquisado, é aquele no qual o agente exerce a sua função de modo regular, fazendo uso do poder que lhe foi conferido, valendo-se da racionalidade própria nas decisões que tomar, tudo isso sem que o principal possa tomar qualquer medida coercitiva em face do agente. É como se o agente atuasse numa zona cinzenta (*gray area*) dificultando a compreensão sobre a legitimidade dos seus atos e sobre o descompasso dos interesses envolvidos.

Revista ANPPREV de Seguridade Social – RASS – v. 1, n. 1, 2024, pp: 6-32.





É a partir desta perspectiva que o artigo analisa, de modo que, mesmo sendo legítima a atuação da AGU, mesmo sendo legal o ato administrativo praticado, é possível se produzir um conflito de agência. A análise da legitimidade foi utilizada para avaliar a escolha realizada pela AGU quando resolveu se conduzir na defesa da autoridade.

2.2 O Dilema de Agência na Administração Pública e o Valor Público envolvido

No âmbito da Administração Pública, Machado (2018) vislumbra um cenário de permanente disputa entre o Principal (a sociedade) e o seu agente, pois ambos querem fazer prevalecer os seus interesses, nem sempre conciliáveis. Esta não é a realidade que se espera dos serviços estatais, afinal a sociedade é a destinatária dos bens e serviços públicos².

A Teoria da Agência se propõe a identificar, corrigir e prevenir os problemas de agência, inclusive no serviço público. Todo o debate sobre as causas dos problemas de agência, as formas de monitoramento, incentivos e punições, todas as discussões sobre técnicas de enfrentamento de conflitos de agência em torno da governança corporativa serão transpostas, quando pertinentes, para o universo da Administração Pública, naquilo que as especificidades da área pública comportarem.

Na Administração Pública também se usa incentivos para estimular o atingimento dos objetivos da administração como é o caso do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira³, devido aos auditores fiscais com o objetivo de incrementar a produtividade e aumentar a arrecadação tributária federal, bem como se estipula, estatutariamente, penalidades⁴ pela inobservância das condutas exigíveis, visando prevenir conflito de agência.

Do mesmo modo, a Administração Pública também tem técnicas de enfrentamento do problema de agência como a demissão e outras ações mediante a realização de processo administrativo disciplinar no qual é assegurado a ampla defesa e o contraditório. A

²Art. 165, da Constituição Federal

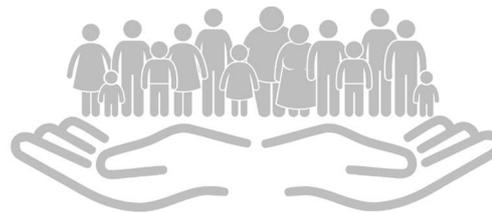
[...]

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

³ [Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017.](#)

⁴ art. 127, da Lei nº 8.112/90





Administração Pública pode afastar o burocrata (exonerando, demitindo, transferindo), mudar os procedimentos (alterando regulamentos), buscar ressarcimentos administrativa⁵ ou judicialmente, por exemplo.

Percebe-se, portanto, que a Teoria da Agência pode ter suas aplicações no Setor Público.

As peculiaridades da Administração Pública, entretanto, criam possibilidades de construções teóricas envolvendo a Teoria da Agência e outras matérias relacionáveis. Por isso, esta pesquisa promove a exploração de vários conceitos teóricos cujas premissas servirão de ponto de partida para analisar os dados coletados.

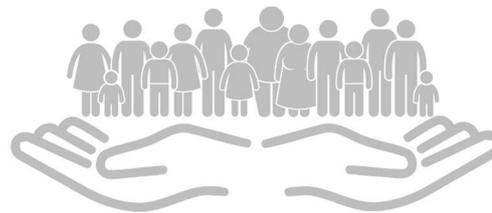
Estas premissas devem ser ajustadas para sua aplicação na Administração Pública, mas a sua transformação parece ser intuitiva, uma vez que estas características se comunicam bem com o Setor Público, afinal o contrato entre o agente e principal é considerado apenas uma metáfora por Eisenhardt (1989).

Nesse contexto, o presente artigo investiga, também, se o assédio processual sobre o agente público empreendedor, cujos atos estejam revestidos de legitimidade, implica oposição de obstáculos ao exercício do empreendedorismo público na linha do que propôs Morris e Jones (1999) em estudo envidado sob a ótica das restrições legais e excesso de regulação. Para eles o sistema regulatório tende a ser burocrático, complexo e rígido dificultando a inovação e a adaptação às mudanças. Estas barreiras institucionais podem inibir a plenitude da atuação empreendedora, prejudicar a entrega de resultados para a sociedade e assim dar causa a um problema de agência.

Partindo desta lógica de que o empreendedorismo público gera valor público para o cidadão, torna-se relevante insistir na abordagem teórica sobre a proteção jurídica do agente público empreendedor durante a sua atuação (consultoria e assessoramento) e até depois dela (assessoramento e representação judicial ou extrajudicial).

⁵ <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-condena-ex-gestores-da-petrobras-ao-pagamento-de-debito-e-multa-pela-compra-de-pasadena.htm>





O empreendedorismo pode ser compreendido, também, como um fenômeno coletivo em que o agente se envolve com o público, interagindo com ele, visando compartilhar valores como estratégia para lograr melhores resultados e oferecimento de valor público (Sousa; Paiva Júnior; Lira, 2010).

Portanto, as capacidades de governo realizadas por meio deste tipo de liderança empreendedora, conciliadas com o conhecimento técnico, com a governança colaborativa influenciada pela participação social e com a gestão do desempenho institucional são aspectos administrativos capazes de gerar valor público quando praticadas assim, em conjunto (Yang, 2016).

Para Yang (2016), o regime colaborativo envolvendo a participação social não apenas contribui para os resultados ofertados à população, mas se constitui ferramenta de legitimação de implementação das políticas públicas, assumindo, portanto, função de destaque. Com efeito, para Tenório (1998) e Paula (2005), esta participação social caracteriza uma espécie de Gestão Societal que deveria ir além e converter-se num modelo específico de administração, em substituição ao gerencialismo, processo no qual o especialista “tecnopolítico” sucederia o tecnocrata.

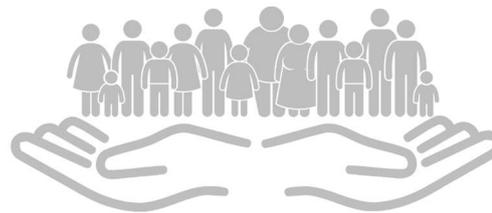
Desde que a teoria do valor público foi lançada por Moore (1995) no sentido de que se trata de um retorno obtido com custos políticos, econômicos e sociais razoáveis e apresenta resultados desejáveis para a qualidade de vida dos indivíduos, o seu conceito não se estabilizou e tem sido objeto de vários estudos teóricos, ainda carecendo de uma consolidação dos seus elementos constituintes e de mais pesquisas sobre o assunto (Jørgensen; Vrangbæk, 2011) para que advenha uma definição mais uniforme e menos controversa.

Alheio à questão acadêmica, o art. 2º, II, do Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017, olvidando-se de que a mera regulação não basta para o exato enquadramento da expressão, assim definiu o que é valor público para a Administração Pública Brasileira:

II - valor público - produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos;

Revista ANPPREV de Seguridade Social – RASS – v. 1, n. 1, 2024, pp: 9-32.





Basicamente, a definição legal se resume a produtos e resultados gerados, efetivos e úteis endereçados aos legítimos destinatários dos bens e serviços públicos, dando-se uma perspectiva muito objetivista e até certo ponto maniqueísta, sendo que Talbot (2008) já aferia valor público, vários anos antes, com base em cinco dimensões mais abrangentes que afetariam a satisfação pública em razão de uma atividade estatal, quais sejam:

- Confiança e Legitimidade;
- Coletividade;
- Segurança;
- Utilidade Pessoal;
- Autonomia.

Compreender se a política pública construída pelo agente público empreendedor gera valor público, analisada sob uma perspectiva objetiva ou subjetiva, é parte da estratégia deste artigo para aquilatar sobre o problema de agência em sua amplitude, pois na medida em que se verificar que o comportamento do agente público foi legítimo, favoreceu o empreendedorismo público, gerando valor público, torna mais difícil atestar um dilema de agência na Administração Pública.

O entendimento de que a Teoria da Agência também se aplica à Administração Pública encontra guarida em vários trabalhos científicos (Oliveira; Fontes Filho, 2017; Martins *et al.*, 2016).

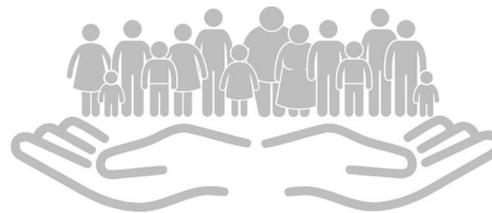
Essa transição se torna difícil, porém, diante das especificidades do setor público. Tarefa complicada, por exemplo, é divisar quais sejam os interesses próprios do agente enquanto servidor público, especialmente porque o desalinhamento pode ocorrer de duas formas.

3. METODOLOGIA

Este artigo de comunicação de pesquisa se propõe a responder a seguinte questão de pesquisa: "Qual a relação entre a representação judicial e extrajudicial dos agentes públicos pela Advocacia-Geral da União (AGU) e o dilema da agência?". A pesquisa tem como foco a defesa dos agentes públicos pela AGU, examinada sob a perspectiva da Teoria da Agência.

Revista ANPPREV de Seguridade Social – RASS – v. 1, n. 1, 2024, pp: 10-32.





3.1 Tipo de Pesquisa

Para atingir o objetivo proposto, foi adotada uma metodologia qualitativa que é a sistemática mais apropriada para investigações que buscam compreender um fenômeno complexo, em profundidade, por meio de descrições detalhadas e interpretativas dos dados coletados. Essa abordagem permite que o pesquisador se concentre nas experiências e perspectivas dos participantes, buscando compreender suas visões e práticas a partir de suas próprias perspectivas (Machado, 2017).

Nesse caso, a defesa dos agentes públicos pela AGU examinada sob a perspectiva da Teoria da Agência é um tema que ainda não foi amplamente explorado pela literatura, sequer foi encontrado tema semelhante em publicações de alto impacto, o que justifica a natureza exploratória da pesquisa.

3.2 Coleta dos Dados

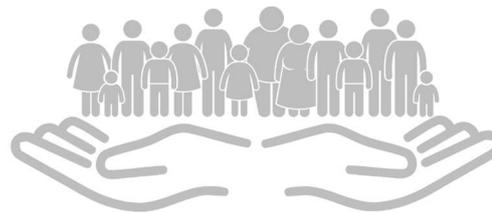
Para coletar os dados, foram utilizadas fontes documentais e entrevistas semiestruturadas. As fontes documentais incluíram atos normativos, matérias jornalísticas e dados processuais obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação. As entrevistas foram realizadas com membros da AGU. As entrevistas foram gravadas e transcritas, garantindo a fidelidade das informações coletadas.

A escolha dessas fontes de dados é coerente com os objetivos da pesquisa, pois permite obter informações sobre a defesa dos agentes públicos pela AGU a partir de diferentes perspectivas. Os atos normativos e as matérias jornalísticas fornecem informações sobre o contexto em que a defesa ocorre, bem como sobre as políticas públicas que a influenciam. Os dados processuais, por sua vez, permitem uma compreensão mais detalhada dos casos em que a AGU atuou na defesa de agentes públicos. As entrevistas, por fim, permitem obter informações sobre as percepções e experiências dos atores envolvidos na defesa.

O pesquisador solicitou a AGU, via LAI, uma lista de processos dos últimos cinco anos sobre a representação dos agentes públicos, tendo recebido um material não condizente com o requerimento, mas extenso em informações.

Revista ANPPREV de Seguridade Social – RASS – v. 1, n. 1, 2024, pp: 11-32.





O material recebido limita o alcance da pesquisa, porém é suficiente, no entendimento do pesquisador, para compreender a relação entre a atuação da AGU na defesa dos agentes públicos e a Teoria da Agência, uma vez que a lista fornecida continha 717 procedimentos de representação envolvendo uma variedade extensa de agentes públicos, espalhada pelos três Poderes da União e por todo o território nacional.

Como próximo passo, foi solicitada autorização da PGF para utilização do sistema processual informatizado da AGU denominado Supersapiens, mirando iniciar a pesquisa a partir da consulta dos processos no âmbito do sistema interno, de modo a acessar os despachos e manifestações dos advogados públicos que assentiram em promover a defesa dos agentes públicos. A autorização foi concedida em 23 de março de 2023.

Antes da aplicação da entrevista, foi elaborado um protocolo, um modelo do questionário semiestruturado e um Termo de Consentimento para entrevista que foram submetidos à aprovação do Comitê de Conformidade Ética em Pesquisas Envolvendo Seres Humanos – CEPH/FGV. A realização das entrevistas foi autorizada em 23 de fevereiro de 2023.

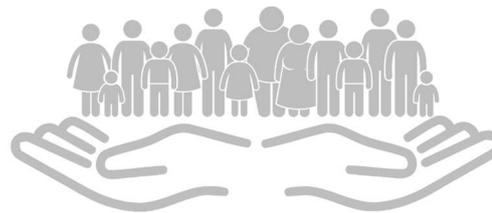
Todas as entrevistas se iniciaram com as formalidades recomendadas no que concerne às autorizações, inclusive de gravação. Os termos de consentimentos foram previamente assinados pelos entrevistados que foram orientados quanto à confidencialidade das informações e da possibilidade de interrupção da entrevista a qualquer momento, bem como das suas eventuais desistências da entrevista ou da utilização dos dados coletados, garantindo que suas informações pessoais não seriam divulgadas sem sua autorização.

Os entrevistados selecionados foram, exclusivamente, advogados públicos. Este é um dos fatores limitantes da pesquisa no que concerne aos dados primários, o que condiciona a pesquisa a uma percepção limitada do fenômeno, restrita ao próprio órgão pesquisado, conquanto a análise documental seja um pouco mais abrangente.

Os participantes das entrevistas foram identificados a partir dos dados secundários coletados, especialmente aqueles constantes da relação de processos encaminhada pela AGU, com fundamento na Lei de Acesso à Informação, na qual os participantes figuravam como causídicos. O pesquisador utilizou-se, também, da amostra em “bola de neve”, segundo o qual o participante sugere a oitiva de outrem.

Revista ANPPREV de Seguridade Social – RASS – v. 1, n. 1, 2024, pp: 12-32.





Para garantir a validade das informações, teve-se o cuidado de garantir que as informações coletadas fossem relevantes e representativas do tema em questão. Foram selecionadas fontes de dados relevantes para o tema, e as entrevistas se realizaram com os membros da AGU envolvidos em processos na defesa dos agentes. As entrevistas foram concretizadas de forma a obter subsídios detalhados e precisos sobre as percepções e experiências dos entrevistados, garantindo que as informações coletadas fossem representativas das visões e práticas dos atores envolvidos na defesa dos agentes públicos pela AGU.

Por fim, assegurou-se que a ética e a confidencialidade da pesquisa fossem observadas, respeitando a privacidade dos entrevistados e garantindo que todas as informações coletadas fossem tratadas de forma confidencial e utilizadas apenas para fins de pesquisa.

3.3 Tratamento e Análise das Normas Autorizavas da Representação

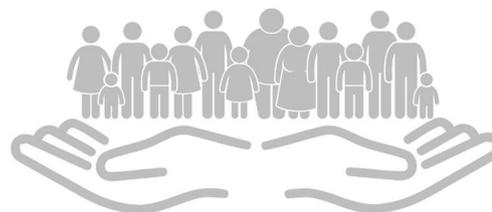
Entendeu-se que o método de análise de conteúdo funcionaria bem na apreciação dos dados que externalizam percepções, valores e opiniões de um determinado grupo. Uma sistemática em três etapas foi utilizada: a pré-análise (ou organização prévia), a exploração do material e o tratamento dos resultados gerados e inferência (Bardin, 1977).

Seguindo Bardin (1977), a pré-análise serviu para que este pesquisador pudesse fazer uma “leitura flutuante” do material recolhido (matérias jornalísticas, decisões jurisprudenciais, entrevistas e atos normativos), selecionando-se os documentos que formaram o corpus da pesquisa visando obter uma compreensão geral do conteúdo e dos temas abordados nos dados, antes de se realizar uma análise mais sistemática.

Ainda nesta fase, buscou-se formar hipóteses e objetivos a partir do que foi até então estudado (Bardin, 1977), finalizando-se a preparação do material para a próxima etapa.

Na etapa seguinte, aquela concernente à exploração dos dados coletados, fez-se uma codificação usando-se como unidade de registro as expressões relacionadas ao referencial teórico. Desta tarefa resultou uma lista de códigos que foram abordados, explícita ou implicitamente, em citações constantes no material que compõe o *corpus* da pesquisa.





Realizadas as codificações conforme a unidade de registro escolhida, foi feita uma classificação conforme as categorias definidas *a priori*, de acordo com o referencial teórico adotado, usando-se o critério semântico.

4 RESULTADOS

Dentro desta sistemática metodológica, os primeiros dados analisados foram as normas que disciplinam o funcionamento da AGU na representação judicial e extrajudicial dos agentes públicos pelos atos que os servidores públicos praticaram no exercício de suas atribuições.

4.1. Análise documental das normas que regulam a representação dos agentes públicos

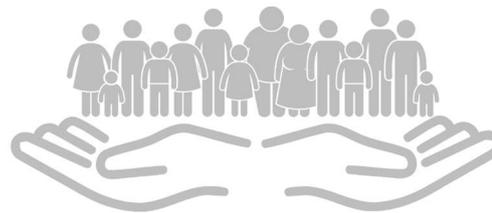
A pesquisa documental, cuja análise será abaixo apresentada, pode ser objetificada no Quadro 3, como uma maneira sistematizada de apresentar o *corpus* da pesquisa e da análise documental realizada:

Quadro 3 – Normas autorizativas da representação

NORMA	DISCIPLINA
Art. 22 da Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995	Autoriza a AGU representar judicialmente os titulares e os membros dos Poderes da República, das Instituições Federais referidas no Título IV, Capítulo IV, da Constituição, bem como os titulares dos Ministérios e demais órgãos da Presidência da República, de autarquias e fundações públicas federais, e de cargos de natureza especial, de direção e assessoramento superiores e daqueles efetivos.
Art. 37, inciso XVII, da Lei nº 13.327, de 29 de julho de 2016	Atuar na defesa de dirigentes e de servidores da União, de suas autarquias e de suas fundações públicas quando os atos tenham sido praticados dentro das atribuições institucionais e nos limites da legalidade, havendo solicitação do interessado.
Art. 10, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021	Autoriza a defesa pela advocacia pública das autoridades competentes e dos servidores públicos que tiverem participado dos procedimentos relacionados às licitações e aos contratos, em razão de ato praticado com estrita observância de orientação constante em parecer jurídico elaborado pelo órgão consultivo.

Revista ANPPREV de Seguridade Social – RASS – v. 1, n. 1, 2024, pp: 14-32.





Portaria AGU nº 428, de 28 de agosto de 2019	Disciplina os procedimentos relativos à representação judicial dos agentes públicos de que trata o art. 22 da Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995.
Portaria CGU nº 42, de 25 de outubro de 2018, com as alterações da Portaria CGU nº 11, de 20 de março de 2020	Disciplina os procedimentos relativos à representação extrajudicial da União, relativamente aos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo federais, este restrito à Administração Direta, e às demais Funções Essenciais à Justiça, e de seus agentes públicos pela Consultoria-Geral da União e seus órgãos de execução.
Portaria PGF nº 911, de 10 de dezembro de 2018 ⁶	Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados para a representação extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais e de seus dirigentes e servidores.

Fonte: Elaborado pelo pesquisador (2023).

Além destes atos normativos, a AGU também publicou a “Cartilha de Representação Judicial de Agentes Públicos pela Advocacia-Geral da União” e o “Manual de Representação Extrajudicial da União, de agentes e ex-agentes públicos”, visando detalhar o procedimento para a atuação dos membros da AGU nestes casos.

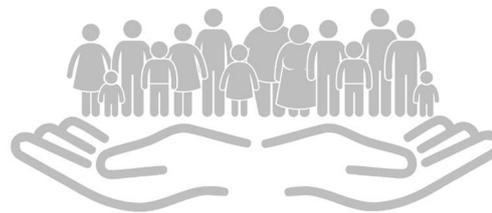
Os regulamentos internos da CGU e PGF que disciplinam a atuação destes órgãos da AGU na defesa extrajudicial dos agentes públicos demonstram ter aperfeiçoado o procedimento para autorização do patrocínio jurídico, justamente em fatores que podem se relacionar com a Teoria da Agência como a necessidade se cumprir os seguintes requisitos: inexistir incompatibilidade com o interesse geral no caso concreto e não restar configurada a prática de conduta com abuso ou desvio de poder, ilegalidade, conflito de interesses, improbidade ou imoralidade administrativa.

A conduta administrativa incompatível com o interesse geral e prática funcional decorrente de conflito de interesses estão no âmago de um problema de agência no setor público (Eisenhardt, 1989).

Portanto, em princípio, dificilmente ocorreria um dilema de agência no procedimento se se constatasse, com rigor, inexistir incompatibilidade com o interesse geral e prática de

⁶<https://ifce.edu.br/procuradoria/arquivos/manual-representacao-extrajudicial-procuradores-federais.pdf> - PORTARIA PGF Nº 911, DE 10 DE DEZEMBRO DE 2018





ilegalidade ou conflito de interesses. Na hipótese de o procedimento ser aprovado por erro de avaliação do advogado público nessas hipóteses, ainda ocorreria um dilema de agência, pois o interesse da sociedade teria sido prejudicado, entretanto, esse dilema não seria decorrente de um conflito de interesses, mas de um “erro”.

A dúvida jurídica fundamentada sobre a admissibilidade da representação foi outro ponto tratado nos regulamentos sobre representação extrajudicial (art. 18⁷, da Portaria PGF nº 911/18, por exemplo) provocando uma reflexão se a dúvida do advogado público quanto à juridicidade da representação leva ao erro, autorizando indevidamente a representação, e se tal erro pode causar um problema de agência presente nesta relação “contratual” entre a sociedade e a AGU.

O que se questiona é se, mesmo inexistindo conflito de interesses, ocorre um problema de agência quando o agente, detentor de racionalidade limitada, faz a escolha errada, de boa-fé, sem erro grosseiro (como aliás, prevê a LINDB), autorizando a representação do agente quando não deveria ter feito.

De um modo geral, as condições e vedações para autorização da representação pela AGU no âmbito judicial e extrajudicial são semelhantes, com exceção destes pontos relacionados ao conflito de interesses e de mais dois outros pressupostos que são: assegurar o funcionamento harmônico e independente dos Poderes e a defesa do erário federal.

Há, portanto, uma profusão de normas legais, com vigência há quase 30 anos, sem decretação de inconstitucionalidade, autorizando a AGU a realizar a defesa judicial e extrajudicial dos agentes públicos desde que preenchidas determinadas condições, assegurando-

⁷ Art. 18. Havendo dúvida jurídica fundamentada a respeito da admissibilidade da representação extrajudicial, o Procurador-Chefe da Procuradoria Federal junto à autarquia e fundação pública federal poderá encaminhar a questão jurídica controvertida ao DEPCONSU, sem prejuízo do patrocínio até a decisão administrativa final.

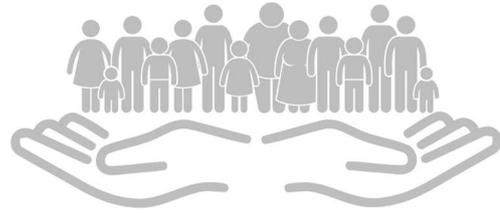
§ 1º Na hipótese do "caput", o DEPCONSU submeterá o seu posicionamento jurídico a respeito da admissibilidade da representação, no prazo de 10 (dez) dias, prorrogáveis por igual período, à aprovação do Procurador-Geral Federal.

§ 2º Caso o Procurador-Geral Federal entenda pela admissibilidade do requerimento, os autos retornarão ao órgão de execução da PGF competente para o regular exercício da representação extrajudicial.

§ 3º Na hipótese de inadmissibilidade da representação, será dada ciência imediata ao Procurador-Chefe da Procuradoria Federal junto à autarquia ou fundação pública federal e ao requerente.

Revista ANPPREV de Seguridade Social – RASS – v. 1, n. 1, 2024, pp: 16-32.





se que o procedimento não seja incompatível com o “interesse geral da sociedade”, reduzindo, por conseguinte, o surgimento de problema de agência.

4.2 A pesquisa de campo

Adentrando no conteúdo do material coletado, pode-se afirmar que todos os respondentes detinham a mesma opinião quanto à legitimidade de atuação da AGU na representação dos agentes públicos. Os respondentes não se limitaram a atestar a competência e a legalidade da AGU em representar os agentes públicos, eles consideraram que se tratava de umas das mais complexas e importantes capacidades institucionais.

Não houve dissenso em relação ao fundamento invocado por alguns participantes no sentido de que se deve avaliar os requisitos formais e não fazer um prejulgamento de quem demanda os serviços jurídicos da AGU, exceto se os fatos forem suficientemente esclarecedores. Para os respondentes, a autorização inicial da representação é precária e pode ser cessada a qualquer momento, quando a AGU reconhecer a impertinência do patrocínio:

RESPONDENTE 2

Então essa situação ela é bem exemplificativa do dilema que é deferir a representação judicial, porque indeferir também representa um prejulgamento ainda que fique interno na Administração, mas eu acho que a regulamentação da AGU precisa avançar pra alcançar

a gente evita não fazer um prejulgamento do agente, mas ao mesmo tempo nós temos que resguardar a instituição para que ela não seja utilizada na defesa de alguém que não mereça.

RESPONDENTE 4

...como eu disse que a gente faz uma cognição sumária, o regramento diz e isso é importante que isso já aconteceu, da gente se afastar no decorrer do processo.

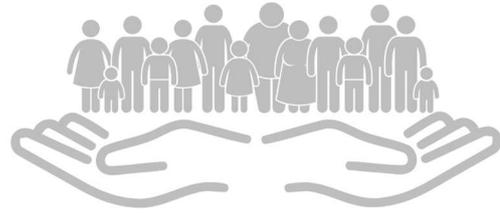
RESPONDENTE 5

De um modo geral, não se identificou qualquer interesse particular nas representações autorizadas ou patrocinadas pelos entrevistados, nem em relação a eles ou a outras pessoas de quem tenham ouvido falar, tampouco se deixaram influenciar por terceiros, afastando um eventual conflito de interesses.

O entrevistado R2 chegou a registrar que em determinados casos sofreu pressão para autorizar a representação de autoridades de alto escalão, o que ocorria com alguma frequência, embora, ao fim, sempre tenha prevalecido a sua decisão denegatória. Mas o mesmo fenômeno

Revista ANPPREV de Seguridade Social – RASS – v. 1, n. 1, 2024, pp: 17-32.





aconteceu com outros entrevistados que também ocuparam altos cargos na AGU (inclusive o mesmo cargo ocupado por R2) e interpretaram de uma forma diferente, pois compreenderam a angústia dos demandantes e a confiança que eles depositavam na nos serviços da AGU, razão pela qual os agentes públicos insistiam. Além destes aspectos, registraram comportamentos incisivos de outros órgãos sobre os agentes públicos e sobre a AGU, quando autorizada a representação, conforme se pode ler a seguir:

RESPONDENTE 1

Olha, não havia pressão

...enfim, era algo bem natural, não havia pressão, não, de modo algum.

RESPONDENTE 2

Várias vezes! É muito... sempre foi muito difícil indeferir os pedidos de representação judicial. Eu me recordo de nós termos indeferido o pedido de representação de uma autoridade de um ministério. Ela foi até o ministro da AGU, conversou, sempre é muito difícil indeferir, negar.

RESPONDENTE 3

... falei que era da AGU, da PGF, tava representando o ex-servidor e a primeira fala foi do Ministério público Federal batendo na AGU.

...mas o advogado não fez pressão, não houve pressão da PGF naquele sentido, nem “Ó não faz ou faz” e em todos outros casos agora mais recentemente, nos últimos anos, depois de 2008 da primeira portaria sempre foi tudo formalizado e eu nunca tive pressão nenhuma, nem pra fazer, nem pra não fazer a representação, sempre coube a mim fazer o juízo a respeito da situação e representar o servidor ou não.

... ele estava sendo indicado para um cargo de secretário de estado do estado de São Paulo e aí havia uma ... uma pressão política para que ele não exercesse esse cargo e também acaba não divulgando essas ações que ele tinha, estava respondendo ainda e uma dessas era essa ação de improbidade que ele tinha sido condenado em primeira instância,

RESPONDENTE 4

... as autoridades quando nos procuram, elas nos procuram angustiadas, ou porque estão sofrendo um processo e contam com a ajuda da AGU ou porque sentem que sua honra foi lesada e querem também socorro para ajuizar alguma ação de crime contra a honra, por exemplo, para tentar uma medida de reparação. Então eu não diria que há um processo de pressão nesse trabalho, mas há obviamente uma interlocução, sobretudo com a autoridade assessorada a ser representada e as limitações de atuação da AGU, por exemplo, a gente não atua, e é muito comum as autoridades nos procurarem para uma ação de dano moral contra determinada pessoa e o regramento da AGU e não permitiu isso.

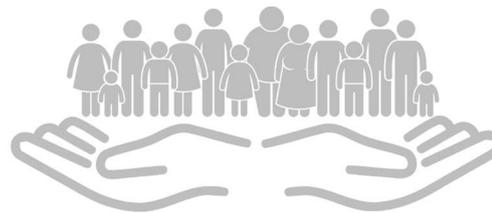
E a pressão que tem é a pressão do dia a dia de tentar explicar o instituto, o instituto pressupõe que haja o interesse público ali. Assuntos que se distanciam da AGU, se distanciam do interesse público não pode ser patrocinado pelo órgão.

RESPONDENTE 5

Aluizo eu não configuraria como pressão. Eu verifiquei em algumas situações onde a autoridade representada ou o entorno dessa autoridade apresentar... ela gostaria e expressava isso de uma forma

Revista ANPPREV de Seguridade Social – RASS – v. 1, n. 1, 2024, pp: 18-32.





muito clara que ela gostaria que a representação desta autoridade em razão de uma suposta acusação, eventual acusação, fosse feita pela AGU, não porque não se queria contratar um advogado privado, mas porque a autoridade entendia que teria agido de forma legítima, portanto abrindo portas para que a AGU fizesse a defesa, então não colocou como pressão, mas como convicção do cliente, de que ele teria agido dentro de uma regularidade e de que não teria havido nenhum problema nesta situação que gerou eventual denúncia contra ele, portanto ele entendia que a AGU devia fazer, mas nunca como uma pressão, como uma ordem clara de atuar, sempre numa solicitação, muitas das vezes extremamente educada.

Embora admitam a possibilidade de o procedimento ser utilizado de modo deturpado, eles entendem que a regulamentação está amadurecida e sólida, exercendo um controle prévio dos atos, devido aos requisitos e vedações constantes nas normas, sendo que o membro que autoriza a representação não é o mesmo que acompanha o processo, podendo vir a discordar do ato autorizativo no curso do processo.

Todos os participantes concordam com o mérito do procedimento regulamentado pela AGU para representação dos agentes públicos. Eles aquiescem com o escopo da iniciativa, pois creem que é preciso dar segurança aos agentes públicos que muitas vezes são denunciados ou processados injustamente. A maioria lembrou que atuou na defesa de agentes públicos antes mesmo da regulamentação oficial por parte da AGU, pois assimilaram na época que a defesa destas pessoas físicas era condizente com a missão institucional, na defesa do próprio estado:

RESPONDENTE 1

... existe esse procedimento, eu acho que esse procedimento fortaleceu

RESPONDENTE 2

Sim o procedimento ele evoluiu muito, eu acho, ao longo do tempo. Ele às vezes é muito inclinado ao indeferimento, eu acho que a gente tem muitas regras para negar, mas faz parte. Eu acho que evoluiu bastante, talvez nos últimos anos, eu acredito que de dois em dois anos se deva revisar, porque o conjunto de situações que surge nessa matéria não é brincadeira

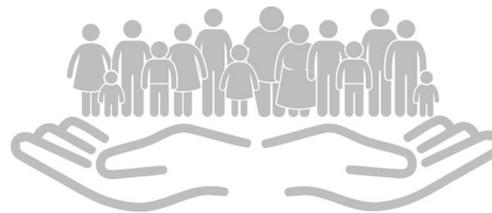
Não eu acho que ele procedimento que deve ser mantido e deve ser aperfeiçoado, mas eu acho que considerando o conjunto de casos que nós fizemos a representação judicial de agentes e quando se contrapõe isso a um caso que houve críticas públicas, o sucesso é garantido. Nós nos lembramos de pouquíssimos casos que houve um apelo público como esse da ex-assessora, mas de uma forma geral esse procedimento corre muito bem.

... de uma forma geral eu acho que é um instituto muito importante que nos diferencia e projeta a importância da AGU junto aos gestores públicos e altas autoridades.

... a Portaria prevê ... interessante... quando se nega a representação de alguns agentes isso vai pra decisão do advogado-geral, são altas autoridades, essa é uma forma de controle, mas o controle efetivo acontece a depender da hierarquia do agente público, se presume o que? Que ele conduz atos, ou conduz processos de maior complexidade, de maior relevância, ao mesmo tempo o deferimento da

Revista ANPPREV de Seguridade Social – RASS – v. 1, n. 1, 2024, pp: 19-32.





representação e o indeferimento das autoridades passa também por uma autoridade da AGU, no caso a Secretaria Geral do Contencioso, que eu ocupei, o procurador-geral da União, então isso também é uma forma de controle e chegando na autoridade da AGU que deferir ou indeferir ele pode proferir uma decisão distinta, mas como eu disse a atividade de representação judicial ela tem muita complexidade.

RESPONDENTE 3

... desde a edição da primeira portaria até a mais recente eu acho que ela está na medida certa e é um passo da segurança, inclusive pro procurador, pro advogado público, advogado da União, pra o advogado público federal a agir no processo com segurança.

RESPONDENTE 4

Boa pergunta. Voltando ao ponto que eu disse, a gente na entrada a gente faz essa cognição sumária. A gente não consegue aprofundar em todas as nuances, do processo está só se iniciando. E ali tem uma presunção de legalidade e legitimidade do ato. O primeiro ponto é esse. A gente tem condições de eventualmente se dissociar do trabalho se a gente vê que o interesse público foi desatendido, e mais, a AGU ela é tão complexa, Aluizo, que pode ser que a gente que foi advogado no início do processo, eventualmente ajuíze uma ação contra aquele servidor público, por exemplo com ação de regresso. É possível que a gente defenda o servidor público perante e eventualmente aquele servidor público seja condenado e a AGU é chamada em outro braço da AGU é chamado a executar aquele acórdão de uma multa aplicada aquele servidor público, a mesma AGU, a mesma AGU que faz a defesa é a mesma AGU que eventualmente pode ajuizar essa, então pode ter as duas nuances uma primeira protetiva e uma segunda persecutória.

Existem duas etapas. A primeira do deferimento propriamente dito. Então por exemplo, é possível que dependendo do cargo de autoridade, o deferimento seja feito pela PGU, mas aquele processo se encontra em primeira instâncias, então a PGU faz a análise pela coordenação geral que cuida dessa matéria, uma vez feito o deferimento esse processo vai pra primeira instância e a unidade que tá responsável pelo processo vai seguir na linha de defesa e aí existe um contato permanente entre os dois órgãos, aquele órgão de origem, a Procuradoria da União, uma Procuradoria Regional pode informar a PGF falando “olha você fez a análise, eu estou fazendo a defesa, mas me parece que esse elemento novo aqui deve ser considerado por vocês” e o processo volta pra essa revisita do tema. Então não é possível, que faz o pedido de representação conhecer, dirigir quem que vai deferir o pedido ou analisar o pedido é feito com estrutura de governança própria dentro de cada órgão, de acordo com a autoridade. A portaria fala isso.

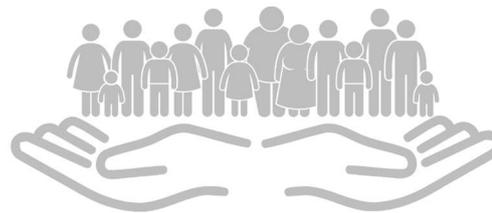
Eu acho que o aprimoramento de 2019 funcionou bem, tentou dar requisitos mais objetivos, procedimentos, mas para além pressupõe a análise do contexto fático que aí é caso a caso.

RESPONDENTE 5

... um controle mais efetivo é o preventivo nesse tipo de situação. Primeiro que a maior parte das vezes a gente só faz ali uma análise se o requerente se enquadra à situação definida na lei e tendo havido manifestação da AGU em favor daquela determinada decisão administrativa então há dúvida de que a gente ofereça uma representação judicial, então é um controle preventivo. Eu faço uma subsunção do fato à previsão normativa, mas há situações onde a AGU efetivamente não se manifestou concretamente, ou perfeitamente, no caso concreto, então a AGU preventivamente tem adotado uma estratégia de consultar as instâncias de controle e correccional do órgão a que está vinculada a autoridade representada pra entender qual a percepção daquele órgão sobre a conduta do agente, então um exemplo que eu cito é aquele caso onde policiais rodoviários federais se excederam no limite do cumprimento do dever, colocaram o cidadão dentro de uma viatura e acabaram com uma atitude grotesca levando a óbito um cidadão e se eventualmente aqueles policiais tivessem pedido a representação judicial da AGU, a AGU

Revista ANPPREV de Seguridade Social – RASS – v. 1, n. 1, 2024, pp: 20-32.





perguntaria a Polícia Rodoviária Federal qual é o contexto de punição daqueles agentes, porque se aqueles sofreram sanções de controle interno disciplinar no âmbito de suas instituições e lá no futuro a AGU terá que defender esta punição, não faz o menor sentido atuar em favor do agente que tenha agido com excesso de poder, com excesso de força em determinadas situações, mas isso também é um controle preventivo..

Os respondentes também acreditam que a defesa dos agentes públicos é uma forma de proteger o próprio estado e suas políticas públicas, mencionando expressamente o combate à paralisia decisória conhecida como “apagão das canetas”:

RESPONDENTE 2

... não era incomum que se ajuizasse uma ação popular contra a União e se colocasse também as autoridades, ou então uma ação de improbidade contra as autoridades, nós defendíamos o ato, defendíamos a política pública em que o agente público estava investido ali buscando cumprir e conseguíamos excluí-lo não é incomum

Eu me lembro de improbidades administrativas ajuizadas contra... Foram ajuizadas contra técnicos do IBAMA que haviam liberado o licenciamento de Belo Monte, por exemplo, que a AGU defendeu, os procuradores federais defenderam no Pará, salvo engano, e aí conseguiu-se, a partir do momento que se dá segurança aos gestores públicos de que eventualmente, ele sendo demandado a AGU vai defendê-lo isso faz que eles tenham segurança para lidar com casos de alta complexidade.

RESPONDENTE 3

Eu acho que há uma forte relação entre essa atividade que a AGU exerce hoje em dia, e há algum tempo já se fala muito do apagão das canetas que é um receio de ser responsabilizado pelos órgãos de controle, TCU, Judiciário, ou mesmo controle interno, os gestores as vezes deixam de inovar, de tomar uma decisão diferente que ainda não tinha sido feito no passado, tomar a melhor decisão para benefício da sociedade, pois tem um certo receio de com essa inovação vir a ser responsabilizado e o fato.... mesmo com essa.... principalmente quando essa decisão é amparada por parecer da AGU, do ponto de vista da legalidade, mesmo assim esse servidor fica com receio de o gestor público de tomar uma decisão depois vir a ser responsabilizado, acaba tomando uma decisão que não é a melhor possível para a execução daquela determinada política pública e isso acaba em prejuízo para a própria sociedade.

... principalmente essa questão que eu acho muito relevante que é um dos serviços mais importantes que a AGU presta que é defender o servidor desde que feito de forma correta, segundo as normativas que já existem. Eu gostaria de ressaltar isso. Eu acho que é muito importante.... como o dr sabe eu fiz uma pesquisa relacionada só que sob uma outra ótica, a ótica da AGU e o seu caso está muito interessante o trabalho sob a ótica do gestor da administração pública, então bem relevante esse trabalho.

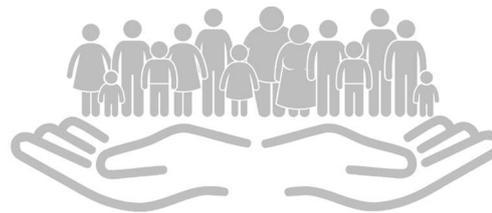
RESPONDENTE 4

Em tema de representação de agentes eu costumo dizer que é o tema mais difícil dentro da instituição pela peculiaridade do assunto, pela delicadeza do assunto, aonde começa o interesse público e aonde começa o interesse particular, se o interesse particular ta conjugado e está alinhado com o interesse público, se ele está dissociado

... um processo, um caso que amadureceu a minha perspectiva foi o próprio processo de impeachment da presidente Dilma. Naquele momento ali eu achava que a gente não deveria fazer o processo. Essa matéria não tava dentro de nossa alçada porque isso ficou no gabinete do advogado-geral, porque eu entendi que ali havia uma dissociação de interesses. Mas a verdade eu acho que hoje, refletido, acho que a AGU estava atuando corretamente, porque se os atos foram praticados, o pressuposto é que a

Revista ANPPREV de Seguridade Social – RASS – v. 1, n. 1, 2024, pp: 21-32.





presunção é de legitimidade daqueles atos, então naquele momento a gente tem que dar esse voto de confiança pra o agente público que praticou os atos.

A gente as vezes fica muito apegado a essa questão absolutamente particular daquele agente público e isso dialoga muito com o que o próprio professor Gaetani fala do apagão das canetas. Se a gente não protege o corpo de burocráticos servidores público que formam o estado que trabalham no estado e permite que eles ficam expostos a ações sejam ações temerárias, ações populares, ou ações de improbidade de modo sem ter um resguardo institucional, a gente dificultando ainda mais o trabalho desses servidores. Tem servidores em posições absurdamente delicadas, pregoeiras, por exemplo, pessoas que trabalham ali em atividades que é da natureza dela ter um nível de litígio e aí o que pode acontecer? O outro lado insatisfeito pode acabar fustigando aqueles servidores na esfera privada deles. E se a gente não tem uma salvaguarda que proteja esse servidor público, quem vai ficar exposto ao fim e ao cabo é o próprio serviço público. Então eu acho que tem perspectiva individual da gente prestigiar o bom servidor público que atua, mas também ter uma perspectiva institucional que é zelar que o serviço julgará... minimamente atrativo que a pessoa saiba “ah, eu vou exercer minha atribuição aqui, mas se eu atender os regulamentos, as prescrições legais eu posso contar com o corpo jurídico que faça minha defesa

Acho que estão intimamente ligados. Na medida em que a gente permitiu e prestigia que o agente público vai tá ali protegido, eu acho que ... se não consegue ser um incentivo, pelo menos uma proteção que ele saiba que se eventualmente acontecer algo na vida funcional dele que possa repercutir no campo judicial, que ele pode contar ali com um seguro jurídico, uma proteção jurídica pra fazer essa defesa. Então eu acho que funciona, realmente, como uma proteção do servidor público de saber que ele pode com esse tipo de trabalho da AGU e ao fim e ao cabo a AGU quando faz isso ela tá defendendo a própria política, que a gente consegue uma política pública menos tímida, mais arrojada, mais inovadora.

RESPONDENTE 5

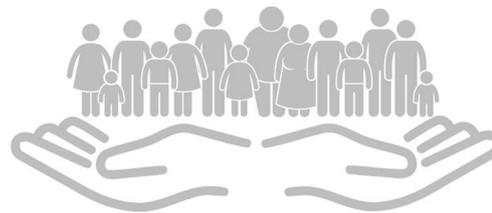
Eu acho que a atuação nesse tipo de caso ela tem um viés lá atrás, garantir que de fato o gestor se sinta confortável para tomar decisões que se encontrem num nível de interpretação, digamos, difícil. Pra tomar decisões triviais básicas, o gestor quase não tem dúvidas jurídicas, ele não precisa contar com a AGU pra isso, agora quando você oferta a um agente público, com a condição de ser defendido pela AGU, representado pela AGU judicialmente ou extrajudicialmente, pra mim eu entendo que o legislador quisesse dar ao gestor público um conforto pra tomada de decisão difícil. Lidar com hard cases com interpretações não convencionais que às vezes isso é reclamado pelo próprio interesse público para que não se gere um apagão de canetas. A lei disse o seguinte: “olha, gestor, consulte sempre a AGU em casos de dúvidas jurídicas e AGU, você quando consultada e firmar um entendimento e esse entendimento estiver razoavelmente sedimentado na constitucionalidade das normas e no princípio da boa-fé da própria administração pública, defenda o gestor que agiu conforme sua orientação”. Então ela tem ... uma faca que tem duas lâminas, uma indicando que a AGU tem um papel muito importante em definir a juridicidade do ato, a legalidade do ato e um papel de conforto para o gestor para que ele possa decidir segundo o órgão jurídico de assessoramento adequado do poder executivo que é a Advocacia-Geral da União.

Em relação à opinião pública, a percepção dos entrevistados é que a sociedade aceitou bem o modelo de representação dos agentes públicos, havendo poucos casos na mídia repercutindo negativamente em relação a atuação da AGU:

RESPONDENTE 1

Revista ANPPREV de Seguridade Social – RASS – v. 1, n. 1, 2024, pp: 22-32.





...no próprio curso da instrução e esclarecimento da questão a notícia que foi veiculada na internet ou num blog ela mesmo desaparecia da própria mídia de blogs, essas coisas, ela meio que se consumia por não ter, não ter base sólida

RESPONDENTE 2

Recentemente, houve a evolução da compreensão da sociedade sobre a representação judicial...

...mas eu me lembro que na época esse deferimento do ex-presidente em matéria penal, foi algo que me marcou muito pela atenção e inclusive interna na AGU que se deu a esse deferimento

Mas o apelo público em torno de tudo que envolvia o ex-presidente trouxe um holofote muito grande sobre o nosso agir enquanto advogados públicos, mas eu não acho que teve ilegitimidade, talvez tenha havido é que tem que evoluir a compreensão para casos urgentes.

...atenção pública a essa atribuição da AGU é muito grande e muitas vezes o advogado que tá ali trabalhando nessa matéria, ele tem uma menor sensibilidade a determinados aspectos, outros têm uma maior sensibilidade, então eu acho que a instituição deveria revisar a Portaria periodicamente

RESPONDENTE 3

...o presidente da Turma, acho que Olímpio na época no TRF1, ele disse que ao contrário do ministério público ele achava que a AGU deveria estar ali mesmo quando o servidor faz a coisa certa, embora naquele caso ele achasse ele disse expressamente.... eu lembro até hoje “nossa, quando a gente pega um processo do SUFRAMA a gente já fica com certo receio, pois já vem uma coisa errada por aí”

A gente não tinha acesso aos processos judiciais, não fui eu que atuei, nem que intercedi, mas efetivamente alguns casos, aparentemente, a defesa não deveria ter sido feita e vai contra a imagem da AGU e é sempre uma preocupação que a AGU tá defendendo o servidor acusado de improbidade, fez um malfeito e agora o estado ainda o acusa e o estado vai ... bancar a defesa do servidor

RESPONDENTE 4

Em tema de representação de agentes eu costumo dizer que é o tema mais difícil dentro da instituição pela peculiaridade do assunto, pela delicadeza do assunto, aonde começa o interesse público e aonde começa o interesse particular, se o interesse particular ta conjugado e está alinhado com o interesse público, se ele está dissociado

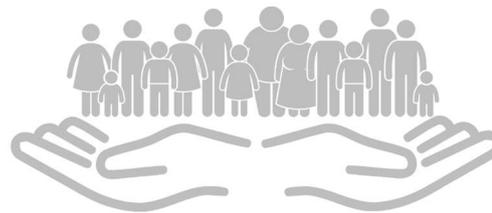
RESPONDENTE 5

É um tema bastante espinhoso, principalmente depois dos casos do ano passado... talvez aí um único ponto que eu chamei a atenção onde há um eventual conflito é quando nós temos uma atuação da AGU defendendo o membro de um outro órgão representado, e aí eu cito o caso, por exemplo, da presidente Dilma que estava sendo acusada pelo TCU de uma irregularidade e a AGU fez a defesa dela e aquela irregularidade foi julgada numa instância política própria e confirmada, então foi errado a AGU ter defendido? Eu entendo que não. Esse é o papel da advocacia pública, então a única abordagem para a sua pesquisa são essas situações raras onde a defesa da AGU se contrapõe a atuação de um órgão também representado pela AGU, então como resolver isso? Mas a gente acabou mencionando isso aqui.

É certo que o agente não é o advogado público, mas uma instituição, a AGU, que é conduzida por advogados públicos e não parece se enquadrar nessa figura esquemática de incentivos. A forma da AGU se desenvolver e se consolidar como instituição relevante é

Revista ANPPREV de Seguridade Social – RASS – v. 1, n. 1, 2024, pp: 23-32.





gerando valor público, mas não se gera valor público agindo contra o interesse público, realizando a representação indevida de agentes públicos.

Assim, a ilação que se vislumbra é que a “assimetria de informações” e “sistemas falhos de incentivos” não explicam um dilema de agência na representação dos agentes públicos pela AGU, respondendo parcialmente ao problema da pesquisa que indaga sobre a relação entre a representação judicial e extrajudicial dos agentes públicos pela AGU e o dilema da agência. Ou seja, na relação entre os dois constructos estão de fora a assimetria de informações e incentivos inadequados.

O depoimento de alguns entrevistados aventou a possibilidade de cometimento de equívocos ou deturpação do procedimento, sujeito a ação humana que está. Nesse caso, o erro pode resultar em ação não desejada pelo principal, a sociedade, sem que o agente tivesse um interesse específico conscientemente distinto. A inferência a que se chega é que o erro pode causar um dilema de agência, sem conflito de interesses, razão pela qual se priorizou a utilização das expressões “dilema de agência” e “problema de agência” à “conflito de agência”, justamente com o propósito de não se comprometer com a ideia de que sempre há um “conflito de interesses” em um problema de agência.

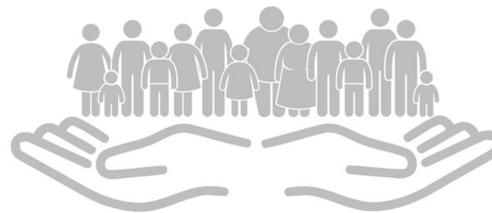
Embora a argumentação dos entrevistados seja consistente, o fato é que se trata de uma percepção isolada de um grupo pertencente a AGU e não se pode, com base exclusivamente nesse material, atestar o acerto de todas as declarações. Contudo, elas demonstram estar condizentes com o conteúdo informacional retirado dos dados secundários coletados, de tal maneira que é possível fazer uma consolidação de inferências resultante da triangulação das informações primárias e secundárias.

4.3 Resultados da pesquisa quanto ao dilema da agência

A pesquisa não apontou a existência de conflito de interesses entre a AGU e a Sociedade, agente e principal, respectivamente, pois episódios analisados com base na opinião pública não revelaram um interesse determinado e conscientemente discrepante por parte da AGU. O fundamento da realização da representação dos agentes públicos é o próprio interesse público, uma vez que visa proteger as políticas públicas e os empreendedores públicos ou burocratas que as desenvolvem.

Revista ANPPREV de Seguridade Social – RASS – v. 1, n. 1, 2024, pp: 24-32.





Conforme foi demonstrado na pesquisa, a AGU parte da premissa de que o ato administrativo possui presunção de legitimidade, o que exige do corpo jurídico apenas uma cognição sumária acerca dos fatos controversos, pois durante o processo a AGU pode se afastar da defesa a qualquer momento, sempre que reconhecer a incompatibilidade *a posteriori*.

A percepção institucional sobre o procedimento de representação dos agentes públicos, obtida por meio de entrevistas de seus membros, corrobora os dados secundários coletados, no sentido de que a regulamentação é consistente e o inconformismo atrelado ao tema é pequeno e esporádico, e não enfrenta a juridicidade do procedimento em si, restringindo-se ao mérito do caso controverso.

Este pesquisador considera que um dos achados do trabalho é a compreensão que o erro de avaliação do advogado público ao decidir pela representação, também pode causar um dilema de agência, de modo que o conflito de agência não se constitui sempre um conflito de interesses.

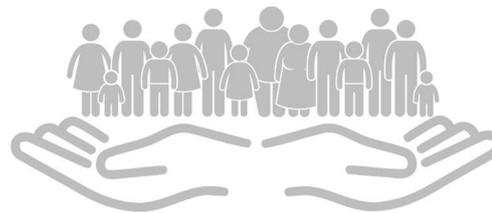
Este erro pode ser cometido quando realizada uma escolha pública ou diante de um problema perverso que requer uma liderança forte, empática, pragmática e democrática, para seu enfrentamento, características que o sujeitam a maiores riscos e possibilidades de erro, especialmente quando o problema gera grande comoção, a exemplo de desastres ambientais de graves consequências como o ocorrido em Brumadinho⁸. Estas circunstâncias se comunicam com o procedimento de representação, uma vez que a cognição sumária do caso, visando a admissão da AGU na defesa do agente, perpassa pela análise destes fatores.

O advogado público pode desempenhar um papel fundamental não apenas na defesa do empreendedor público, mas também como um empreendedor público, apoiando o agente público em suas decisões e enfrentando procedimentos consultivos relacionados a projetos ousados, inovadores e estratégicos. É desejável que o advogado público possua essas habilidades, pois elas são importantes para garantir que as decisões tomadas sejam respaldadas por fundamentos técnicos sólidos e considerando as questões jurídicas envolvidas.

⁸ <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2023/01/25/quatro-anos-da-tragedia-em-brumadinho-270-mortes-tres-desaparecidos-e-nenhuma-punicao.ghtml>

Revista ANPPREV de Seguridade Social – RASS – v. 1, n. 1, 2024, pp: 25-32.





Entretanto, é importante destacar que nem todos os advogados públicos possuem esse perfil, e que o desenvolvimento dessas habilidades pode ser necessário ao longo da carreira. Além disso, o advogado público deve decidir pela representação de agente público envolvido em caso rumoroso, considerando não apenas as questões jurídicas, mas também a análise técnica do requerimento e os impactos sociais e ambientais envolvidos.

A literatura sobre a Teoria da Agência parece não demonstrar muito interesse para a importância do erro de decisão do agente que afeta o interesse do principal, pois geralmente pressupõe o interesse discrepante do delegado.

Todo o referencial teórico apontou uma série de armadilhas, potencializadoras de um problema de agência, para o agente público. Apesar da transformação digital em curso nas organizações públicas, o agente público ainda depende da racionalidade limitada para praticar os atos administrativos. Se por um lado o reconhecimento da limitação racional proporciona a criação de sistemas visando o proferimento de decisão alcançável, por outro lado a limitação cognitiva humana pode ocasionar a prática de um erro administrativo.

O fato de a LINDB proteger o agente público quando o erro não é grosseiro, reforçou a necessidade de atuação da AGU e, de certa forma, também legitimou essa representação.

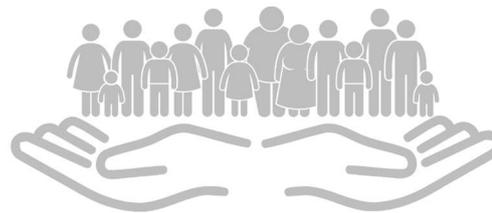
Portanto, o dilema de agência pode acontecer pelo erro, afinal o conflito de interesse não deve ser visto como uma condição para o problema de agência, mas apenas uma das suas modalidades.

Atestar que o dilema de agência ocorre com base exclusiva no conflito de interesse pressupõe sempre uma conduta consciente e intencional. Isso seria tratado no direito penal como “dolo”, pois o agente conhece a dimensão da ilicitude que pratica e se determina a cometer o ato contrário aos interesses do principal. Esta conduta intencional, por ato ou omissão, visando satisfazer interesse próprio ou sentimento pessoal em prejuízo do principal pode vir a ser enquadrado na Administração Pública como prevaricação, crime tipificado no art. 319 do Código Penal Brasileiro.

Assim, o presente estudo autoriza a proposição de que a Teoria da Agência também deve se ocupar do problema de agência motivado pelo erro do agente.

Revista ANPPREV de Seguridade Social – RASS – v. 1, n. 1, 2024, pp: 26-32.





Partindo do pressuposto de que a agência é uma espécie genérica de contrato (Eisenhardt, 1989), parece razoável concluir, com base no resultado da pesquisa, que o erro do agente também pode causar um problema de agência. Não cogitar essa hipótese suscitaria o debate sobre a incompletude da Teoria da Agência e desenvolver outra teoria para avaliar as hipóteses de prejuízos aos interesses do principal com base no erro do agente seria um desperdício de tempo e proliferação desnecessária de teses e teorias.

Como causa alternativa de um dilema de agência, o estudo concluiu que eventual conflito de interesses ensejador de um dilema de agência neste fato administrativo relativo à representação dos agentes públicos pela AGU é de que ele pode acontecer por questões subjetivas do agente não relacionadas a assimetria de informações e incentivos falhos, mas a convicções políticas, ideológicas e religiosas.

Estas condições não foram constatadas na pesquisa. Elas são aventadas com base na estratégia do estudo que considerou haver dilema de agência quando a opinião pública se manifestasse de forma desfavorável à providência da AGU. Como não restou demonstrada as causas reais de tal conflito, pondera-se sobre essas possibilidades, as quais merecem um estudo mais aprofundado.

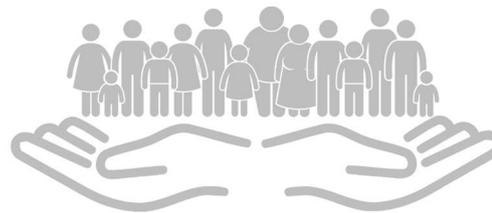
Isto não quer dizer que a manifestação de uma parcela da sociedade, ou da mídia em geral, tradicional ou digital, seja correta e representativa da essência do interesse público que é uma noção imprecisa e mutável. Nesse caso, o reconhecimento de existência de um problema de agência serve como impulso para reavaliar o procedimento com eventual correção de rumo.

Os resultados da pesquisa autorizam o raciocínio de que o procedimento da AGU para autorizar a representação dos agentes públicos flerta a todo tempo com um conflito de agência.

A razão maior desta latência não é um suposto interesse egoístico institucional, mas a complexidade de que se reveste o interesse público, cabendo uma avaliação de que o procedimento da AGU visa resguardar o interesse público mediato, defendendo os gestores, políticos e servidores de forma direta para proteção indireta e permanente das ações governamentais legítimas, enquanto a sociedade, pela opinião pública, revela um “interesse público” imediato, baseado apenas em uma vaga noção de justiça, que julga e condena o agente

Revista ANPPREV de Seguridade Social – RASS – v. 1, n. 1, 2024, pp: 27-32.





público sem o conhecimento dos fatos. Alguns exemplos são a impropriedade do sistema de incentivos, pois os agentes públicos têm geralmente rendimentos fixos.

Certamente, a hipótese de um policial de trânsito ser remunerado com base no número de multas que aplicar, em vez de organizar o trânsito e orientar é uma evidente demonstração de sistema falho de incentivos. Não é esta, porém, a realidade geral do serviço público para o qual se tem o rendimento fixo, com algumas exceções.

Outra inadequação é a assimetria de informações, pois no serviço público prevalece o princípio constitucional da publicidade. A assimetria de informações ainda assim poderia ocorrer por falha (intencional ou não) no sistema de transparência, ou por imposição legal. A falha na transparência ativa não impede o uso da transparência passiva. Este aspecto da assimetria parece influenciar muito pouco um problema de agência na AP, de um modo geral, embora algumas situações bem específicas, nas quais o uso de informações privilegiadas pode trazer benefícios indevidos ao responsável, despontam como suspeitas, de vez em quando⁹.

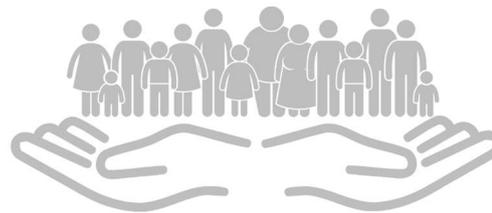
Outra dificuldade encontrada foi determinar o que representa o interesse do principal. Se a Teoria da Agência existe para entender o fenômeno que prejudica o interesse do principal, como analisar esta situação sem entender o que deseja a sociedade, se o que ela deseja é certo ou melhor para si, ou ainda se a expectativa social fere direitos minoritários.

Por outro lado, a **confusão de sujeitos** parece ser uma característica própria da Teoria da Agência na Administração Pública, pois, grosso modo, é possível dizer que haverá tantos agentes quantos forem os cargos subordinados até chegar no “servidor de ponta” e tantos principais quantos forem os cargos hierarquicamente superiores até chegar na sociedade.

Tamanho **confusão de sujeitos** numa relação de agência na Administração Pública fundamenta, portanto, uma nova e pertinente pesquisa, exclusivamente voltada a entender quem é o agente e quem é o principal na Teoria da Agência aplicada na Administração Pública, tendo em vista os diversos atores na cadeia funcional administrativa.

⁹<https://economia.uol.com.br/colunas/carla-araujo/2021/03/03/petrobras-suspeita-lucros-informacao-privilegiada-ministros-bolsonaro-negam.htm>. Acesso em 9 abr 2023.





Estes obstáculos à pesquisa surgiram no seu curso e foram tratados pelo pesquisador, valendo-se de recursos teóricos para preenchimento das lacunas, ficando, porém, essa reflexão para aprofundamentos de estudos posteriores.

Sobre o tema da pesquisa, por fim, a representação dos agentes públicos pela AGU é uma competência legal estatuída há quase três décadas (Lei nº 9.028/95), que evoluiu ao longo dos anos e atualmente tem uma regulamentação consolidada, com requisitos rigorosos para admissão da defesa, cuja competência da AGU é compreendida pela sociedade, embora alguns casos isolados suscitem algum tipo de controvérsia, que é direcionada para a natureza do evento e não para o mérito do procedimento em si.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo analisou a relação entre a representação dos agentes públicos com o dilema de agência. Para tanto, após a Introdução, a seção 2 trouxe o referencial teórico sobre a atividade de representação dos agentes realizadas pela AGU, bem como a discussão teórica sobre a Teoria da Agência. A seção 3 descreveu a coleta e análise de dados. A seção 4 apresentou os resultados da pesquisa de campo.

Como limitações, um fator que pode ser citada foi a concentração das entrevistas apenas em torno dos advogados públicos federais, anotando-se apenas a percepção institucional da AGU sobre o fenômeno pesquisado.

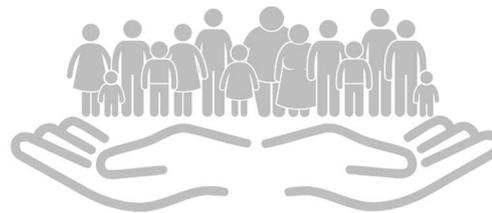
As informações coletadas confirmam a importância de o gestor público poder contar com a AGU sempre ao seu lado em todas as etapas dos projetos governamentais, com destaque para a sua representação processual quando for necessário.

Na área acadêmica, esta pesquisa exploratória inaugura uma discussão sobre a aplicação da Teoria da Agência em fato administrativo concretizado pela AGU e pode servir como ponto de partida para o aperfeiçoamento dos estudos ou exploração de outras abordagens sobre o mesmo tema.

O estudo também sugere que outras pesquisas sobre o tema podem ser promissoras, como analisar o fenômeno sob a perspectiva de um *conflito de agência invertido ou aparente*

Revista ANPPREV de Seguridade Social – RASS – v. 1, n. 1, 2024, pp: 29-32.





segundo o qual o agente persegue o interesse público em suas ações, mas a sociedade, por falta de conhecimento ou assimetria de informações impostas legalmente, anseia o contrário.

Ou seja, nem todo conflito de agência na Administração Pública se apresenta para lesar o principal, pois os mesmos fatores que geram o conflito de agência para beneficiar o agente com dano para o principal, também servem para protegê-lo, pois, o uso de informações assimétricas e pacotes de incentivos, por exemplo, podem estimular o agente para uma ação governamental pouco compreendida que somente pode vir a ser reconhecida anos depois, numa espécie de *conflito da agência invertido ou aparente*, onde o conflito de interesses existe para beneficiar o principal.

Há alguns exemplos, como a privatização do setor de telecomunicações, contra a qual uma parcela importante da população se manifestava, mas que trouxe avanços importantes para o setor. Neste caso, o gestor público sempre teve em mente a melhoria dos serviços de telecomunicações e o ingresso de recursos para o erário, em benefício da sociedade. Ao discordar da condução desta medida administrativa, a sociedade criou um *conflito de agência invertido ou aparente*.

Diante de tudo que até aqui foi exposto, deixa-se um desafio para os próximos estudos em forma de questão: “*Deve a AGU defender o agente público/empreendedor público mesmo ele tendo plena consciência de que extrapolou limites normativos?*”

REFERÊNCIAS

ALESSI, Renato. **Instituciones de Derecho Administrativo**. Barcelona: Bosch, 1970.

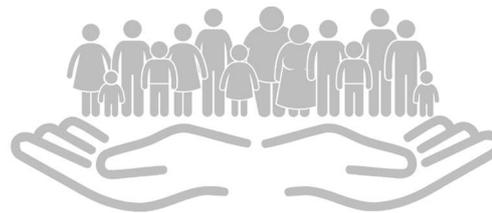
BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70; 1977.

DAILY, Catherine M.; DALTON, Dan R.; CANNELLA, Albert A. Corporate governance: decades of dialogue and data. **Academy of Management Review**, v. 28, n. 3, p. 371-382, 2003.

EISENHARDT, Kathleen M. Agency theory: an assessment and review. **Academy of Management Review**, v. 14, n. 1, p. 57-74, 1989.

Revista ANPPREV de Seguridade Social – RASS – v. 1, n. 1, 2024, pp: 30-32.





FALCÃO-MARTINS, Humberto; MARINI, Caio. Governança pública contemporânea – uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do TCU**, n. 130, p. 42-53, 2014.

JENSEN, M; MECKLING, W. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v.3, p. 305-360, 1976.

JØRGENSEN, T. B., & VRANGBÆK, K. Value Dynamics: Towards a Framework for Analyzing Public Value Changes. **International Journal of Public Administration**, v. 34, n. 8, p. 486–496. 2011.

MACHADO, Maíra Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

MACHADO, J. A. Federalismo e políticas sociais: conexões a partir da Teoria da Agência. **Revista do Serviço Público**, v. 69, n. 1, p. 57–84, 2018.

MARTINS, V. A.; DA SILVA, Wesley Vieira; DE MELO, Rodrigo; MARCHETTI, Renato Zancan; DA VEIGA, Claudimar Pereira. Teoria de Agência Aplicada no Setor Público. **Revista Espacios**, v. 37, n.35,2016.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. **American Journal of Sociology**, [s. 1.], v. 83, n. 2, p. 340–363, 1977. Disponível em: <https://search-ebshost-com.sbproxy.fgv.br/login.aspx?direct=true&AuthType=ip,uid&db=edsjsr&AN=edsjsr.2778293&lang=pt-br&site=eds-live>. Acesso em: 2 mar 2023

MOORE, Mark H. **Creating Public Value: Strategic Management in Government**. Cambridge, MA: Harvard University Press. 1995.

MORRIS, M. H.; JONES, F. F. Entrepreneurship in established organizations: the case of the public sector. **Entrepreneurship Theory and Practice**, v. 24. n. 1. p. 71-91. 1999.

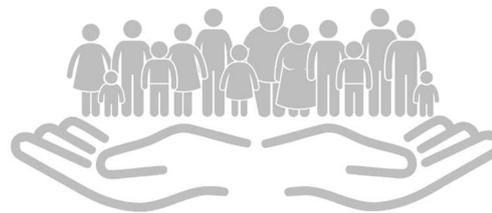
OLIVEIRA, C. B. ; FONTES-FILHO, JOAQUIM RUBENS. Problemas de agência no setor público: o papel dos intermediadores da relação entre poder central e unidades executoras. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 51, p. 596-615, 2017.

PAULA, A. P. P. de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, [S. 1.], v. 45, n. 1, p. 36–49, 2005. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/37088>. Acesso em: 10 fev 2023.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social: princípios do direito político**. Tradução de Antônio P. Danesi. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

Revista ANPPREV de Seguridade Social – RASS – v. 1, n. 1, 2024, pp: 31-32.





SOUSA, J. L.; PAIVA JÚNIOR, F. G.; LIRA, Z. B. A abordagem multidimensional do empreendedorismo no setor público: o caso da ação empreendedora da Fundação Joaquim Nabuco. **Revista Gestão & Planejamento**, v. 11, n. 2, art. 11, p. 337-354, 2010.

TALBOT, C. **Measuring public value. A competing values approach**. London: The Work Foundation, 2008. Disponível em:
https://www.researchgate.net/publication/314304240_Measuring_Public_Value_-_a_competing_values_approach. Acesso em: 10 fev 2023.

TENÓRIO, F. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 5, p. 7-23, 1998.

TESTARMATA, S.; BRUNELLI, S.; GIOSI, A. Is there a risk of incoherence in an autonomous public agency? **International Journal of Public Administration**, v. 33, n. 11, p. 521–528, 2010.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2009

WEBER, Max. **Os Três Tipos Puros de Dominação Legítima**. In: COHN, Gabriel (org.). *Weber: Sociologia*. 7. ed. Tradução G. Cohn. São Paulo: Ática, 2002. (Coleção Sociologia, v. 13).

YANG, Kaifeng. Creating public value and institutional innovations across boundaries: an integrative process of participation, legitimation, and implementation. **Public Administration Review**, v. 76, n. 6, p. 873-885, 2016.

