

NOVA AGU *versus* VELHA AGU

Aldemario Araujo Castro

Procurador da Fazenda Nacional

Professor da Universidade Católica de Brasília - UCB

Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília - UCB

Conselheiro Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (pela OAB/DF)

Brasília, 5 de setembro de 2015

A Advocacia-Geral da União (AGU) consiste no maior escritório jurídico do Brasil, provavelmente do mundo, com quase 8000 (oito mil) advogados públicos, integrantes das carreiras de Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional, Procurador Federal e Procurador do Banco Central do Brasil.

A AGU não é um Ministério. Nos exatos termos da Constituição, a Advocacia-Geral da União é uma instituição de Estado. Anote-se que o legislador pode extinguir um Ministério, mas não pode eliminar a Advocacia-Geral da União do desenho estatal.

Aparece a AGU, ou a Advocacia Pública, como uma das quatro Funções Essenciais à Justiça, ao lado do Ministério Público, Defensoria Pública e Advocacia (privada ou geral). Importante conclusão derivada da topologia constitucional e da evolução acerca da compreensão do funcionamento do Estado Democrático de Direito indica que a AGU não integra nenhum dos Poderes clássicos ou tradicionais do Estado.

A AGU e suas carreiras jurídicas, devidamente constitucionalizadas, são extremamente importantes para a sociedade e para o Estado. Com efeito, na efetivação de suas competências de representação judicial e extrajudicial, consultoria e assessoramento jurídico, a instituição e seus membros buscam a juridicidade dos atos e contratos administrativos (realizando o mais eficiente combate preventivo à corrupção e às demais formas de malversação do

patrimônio público), defendem as autoridades constituídas (quando é o caso), contribuem de forma decisiva para a implementação das políticas públicas, arrecadam e economizam algumas centenas de bilhões de reais (foram 625 bilhões somente em 2014, segundo dados oficiais).

Não obstante a enorme importância da Advocacia Pública Federal, como antes ressaltado, observa-se, particularmente nos últimos anos, um preocupante quadro de aviltamento das condições de trabalho no âmbito da AGU. As remunerações experimentam considerável distanciamento dos padrões definidos para as demais carreiras integrantes das Funções Essenciais à Justiça, os sistemas e equipamentos de informática não atendem as exigências do serviço, boa parte das instalações físicas são precárias, faltam veículos para o transporte de advogados e processos, inexistente uma carreira de apoio específica e especializada, faltam as prerrogativas funcionais necessárias para a mais eficiente atuação do advogado público, entre outras tantas deficiências e mazelas.

Paralelamente ao perverso processo de aviltamento estrutural da Advocacia Pública Federal, busca-se implementar, a todo custo, uma nefasta concepção de Advocacia de Governo completamente refratária aos mais elementares padrões de legitimidade democrática. A valorização e o fortalecimento de centenas de cargos comissionados de direção e chefia, identificados como uma “cadeia de comando” profundamente hierarquizada, sufocam a realização de uma gestão participativa e atingem fortemente a independência técnica dos advogados públicos federais. Nesse sentido, destaca-se a autoridade do alerta de Maria Sylvia Zanella de Dietro: *“A regra é que as autoridades administrativas, mesmo quando revelem inconformismo com a submissão à lei e ao Direito – que muitas vezes constituem entraves aos seus objetivos – consultem a advocacia pública, ainda que a lei não exija sempre essa consulta. Mesmo quando quer praticar um ato ilícito, a autoridade quer fazê-lo com base em parecer jurídico; para esse fim, ela pede e pressiona o órgão jurídico para obter um parecer que lhe convenha (daí a importância da inserção da advocacia pública fora da hierarquia administrativa, para fins de exercício de suas funções institucionais; daí também a importância da estabilidade dos membros da advocacia pública). A autoridade quer, na realidade, dar aparência de legalidade a*

um ato ilegal e, para esse fim, quer refugiar-se atrás de um parecer jurídico, até para ressaltar a sua responsabilidade. O advogado público que cede a esse tipo de pressão amesquinha a instituição e corre o risco de responder administrativamente por seu ato. Estará agindo de má-fé e poderá ser responsabilizado” (Revista Consultor Jurídico, 20 de agosto de 2015).

Praticamente desde o início do ano em curso, os advogados públicos federais realizam uma inédita mobilização buscando a superação desse quadro institucional profundamente deteriorado. Como parte desse processo, foram “entregues” mais de mil cargos de chefia e direção nos vários órgãos da AGU.

As reivindicações estão concentradas na aprovação das PECs 82 e 443, em tramitação na Câmara dos Deputados. A primeira, assegura as autonomias administrativa, orçamentária e técnica da Advocacia Pública e delimita a singular independência técnica dos advogados públicos informada pela juridicidade, racionalidade, uniformidade, defesa do patrimônio público, da justiça fiscal, da segurança jurídica e das políticas públicas. Já a PEC 443 viabiliza a justa e necessária paridade remuneratória entre as carreiras da Advocacia Pública e as demais integrantes das Funções Essenciais à Justiça.

A “nova AGU” em construção, expressão dita e repetida pelos membros do órgão diariamente, passa pela consciência de que uma AGU forte, construtiva, respeitada e valorizada, depende de uma profunda mudança de paradigmas. Impõe-se, nesse processo, a destruição de velhas práticas e formas de pensar a atividade da advocacia pública. É inevitável lembrar Thomas Kuhn (não é Paulo Kuhn, Procurador-Geral da União) e sua célebre obra “A Estrutura das Revoluções Científicas”. Esse importante pensador rejeita a concepção de evolução linear em favor da ideia de “revolução científica”. Para Kuhn, a “revolução científica” consiste num processo de superação de um paradigma por outro, onde ocorre, a partir de uma crise, uma nova visão a respeito de um determinado fenômeno.

Emblemático exemplo da lógica dominante na velha AGU pode ser observado na Portaria PGFN n. 641, de 2011. Esse normativo disciplina a

produção de atos no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Na referida portaria, um enunciado em especial chama atenção. Trata-se do art. 22 com a seguinte redação: “*Os atos previstos nos incisos VII, VIII, IX, XI e XIV do art. 2º desta Portaria só se aperfeiçoam quando aprovados pela autoridade competente e devidamente numerados*”. Os atos mencionados são: parecer, nota, informação, manifestação processual (“qualquer peça destinada a compor os autos de um processo judicial ou administrativo”) e nota justificativa (“justifica a não apresentação de contestação e a não interposição de recursos em processos judiciais ou administrativos”). Já as autoridades competentes são os chefes (detentores de cargos comissionados de direção).

Observa-se, para espanto geral, que certas manifestações jurídicas somente se aperfeiçoam, ou seja, existem juridicamente, se aprovadas por autoridades integrantes da “cadeia de comando” da PGFN. Trata-se, sem a menor sombra de dúvida, de ato inconstitucional, ilegal, imoral e irrazoável. Com efeito, a condição de advogado, e de advogado público federal, expressamente previstas na Constituição e no plano legal (Estatuto da Advocacia e da OAB e Lei Orgânica da AGU) foi literalmente suprimida. A manifestação ou atuação do advogado, do profissional da advocacia, foi cassada. Somente um “aprovo”, “concordo” ou “homologo” daria vida e substância ao ato do advogado (público federal). Trata-se, obviamente, de um rematado absurdo.

São essas claras e inequívocas expressões de desprezo pelo advogado público federal, no seio dos órgãos da AGU, que alimentam uma mobilização nunca antes vista no âmbito da advocacia pública. O maior aprendizado desses dias de intensa agitação, na melhor acepção do termo, é a percepção de que o padrão adequado de AGU (inovadora, construtiva, republicana e destemida) é/será obra de seus membros.

A realidade da valorização e da dignidade profissional (dos advogados públicos federais), o reconhecimento do status constitucional das carreiras de advogados públicos federais (com prerrogativas, garantias e remunerações condizentes), o desmonte das “cadeias de comando” (e dominação), a supressão de privilégios odiosos decorrentes da inserção nas

“cadeias de comando” e a construção de ambientes decisórios participativos e horizontais são diretrizes fundamentais da “Nova AGU” que surge com a promessa de sepultar as práticas e concepções retrógradas da “Velha AGU”.

A vitória da “nova AGU” interessa a sociedade brasileira. Afinal, é um importante anseio de amplos setores sociais a construção de uma Administração Pública mais eficiente e refratária a todas as formas de malversação do interesse público.