

A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO VIVE O SEU PIOR MOMENTO

Aldemario Araujo Castro
Mestre em Direito
Procurador da Fazenda Nacional
Professor da Universidade Católica de Brasília
Brasília, 13 de junho de 2012

I. INTRODUÇÃO

Em regra, a análise de uma realidade social é algo extremamente difícil ou delicado. A complexidade e a riqueza do real, sob múltiplas influências, impõem sérias limitações ao esforço de avaliação. Entretanto, é viável uma atividade minimamente consistente nesse campo na medida que sejam identificadas corretamente as principais determinantes do contexto considerado.

Tentarei aplicar essas premissas de método para demonstrar que a Advocacia-Geral da União (como sistema de órgãos jurídicos federais) **vive o seu pior momento** desde a criação, por força da Constituição de 1988, e a estruturação, por intermédio da Lei Complementar n. 73, de 1993.

As três principais determinantes do quadro antes caracterizado são: a) direções antidemocráticas, fechadas e descomprometidas com a instituição; b) fragilização e desvirtuamento de boa parte das entidades representativas dos advogados públicos federais e c) considerável desmotivação e desmobilização dos advogados públicos federais. Vejamos cada um desses fatores com mais cuidado.

II. DIREÇÕES ANTIDEMOCRÁTICAS, FECHADAS E DESCOMPROMETIDAS COM A INSTITUIÇÃO

A direção máxima da AGU desenvolve, sem maiores problemas, as

concepções e práticas de uma Advocacia Pública Federal voltada para: a) ausência de democracia interna (debate e participação, em vários níveis e sentidos); b) redução paulatina da importância e do protagonismo dos advogados públicos e c) implementação de certo tipo de hierarquia funcional centrada na subserviência e no combate à independência técnica dos advogados públicos federais.

Existem importantes e emblemáticas manifestações concretas da concepção e da prática em curso, frequentemente referida, de forma resumida, como “Advocacia de Governo”: a) projeto “secreto”¹ de modificação da Lei Orgânica da AGU (com inúmeras maldades previstas²); b) defesa dos “alienígenas”³ nas Consultorias Jurídicas dos Ministérios e na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN); c) “igualdade” artificial e demagógica entre servidores e membros das carreiras jurídicas, como na distribuição de vagas de garagem na PGFN; d) tentativas seguidas de transferir atribuições administrativas para os advogados públicos federais, notadamente os Procuradores da Fazenda Nacional; e) administração não-republicana dos parcelamentos especiais no campo tributário, com a indevida facilitação da obtenção de certidões de regularidade fiscal; f) favoritismos e perseguições, pautados por critérios de amizade, de identidade política e outros igualmente nefastos; g) resistência à definição da percepção de honorários pelos advogados públicos; h) defesa de aumentos remuneratórios para outras carreiras jurídicas; i) posição de que os advogados públicos federais já recebem muito bem e não precisam de aumentos remuneratórios; j) soluções locatícias não-razoáveis para os prédios dos órgãos da Advocacia Pública Federal; k) cultura de supervalorização de cargos comissionados; l) dificuldades anormais para realização de concursos de ingresso e de remoção e m) significativa desconsideração para com as graves deficiências logísticas experimentadas no exercício das funções institucionais, notadamente em instalações físicas, sistemas de informática e ausência de carreiras de apoio administrativo⁴.

1 Secreto porque o Advogado-Geral da União, Luís Inácio Adams, se recusa terminantemente a divulgar e discutir as proposições.

2 Apesar da resistência do AGU em divulgar e discutir o projeto de reorganização da instituição, em função de um “vazamento” do documento ao longo de sua tramitação no âmbito dos órgãos governamentais é possível apontar, entre outros, dois “problemas” gravíssimos no chamado “Projeto Adams”: a) direção de órgãos jurídicos federais por agentes estranhos às carreiras da AGU e b) retirada de parecer não-aprovado dos autos administrativos pertinentes. Para uma análise mais aprofundada da proposta ver o texto “PROJETO ADAMS” DE REORGANIZAÇÃO DA ADVOCACIA PÚBLICA FEDERAL: UM DESSERVIÇO AO BRASIL (<http://www.aldemario.adv.br/projetoadams.pdf>).

3 Forma de identificar um não-advogado público em posto de direção jurídica nos órgãos da AGU.

4 Recentemente, a PGFN divulgou dados que demonstram a existência de mais PFNs do que servidores administrativos em exercício no órgão. Segundo o Ofício n. 1034/PGFN, datado de 25 de abril de 2012, o órgão “... conta atualmente com 1.983 (um mil, novecentos e oitenta e três) Procuradores e 1.333 (um mil, trezentos e trinta e três) servidores ocupantes de cargos efetivos do PECFAZ”. Esse quadro dramático, em franco processo de

Paralelamente, as direções dos órgãos jurídicos da AGU cuidadosamente contemplam, com nomeações para cargos comissionados e outras vantagens, os interesses pessoais e políticos de dirigentes e ex-dirigentes de certas entidades representativas dos advogados públicos, especificamente alguns ligados ao FÓRUM NACIONAL DA ADVOCACIA PÚBLICA FEDERAL, marcando, nos últimos anos, um claro desvirtuamento desse importantíssimo espaço de atuação dos advogados públicos federais.

São observados, também, convívios festivos, em solo nacional e no estrangeiro⁵, entre os gestores administrativos da AGU e setores dos dirigentes associativos, selando, informalmente, um acordo de “boa vizinhança” política onde os mais importantes interesses pessoais e políticos dos dois lados são convenientemente resguardados.

III. FRAGILIZAÇÃO E DESVIRTUAMENTO DE BOA PARTE DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DOS ADVOGADOS PÚBLICOS FEDERAIS

São dois os maiores problemas nessa seara: a) parte das entidades representativas dos advogados públicos federais, especificamente aquelas abrigadas no FÓRUM NACIONAL DA ADVOCACIA PÚBLICA FEDERAL, tem uma claríssima limitação em suas atuações em função de interesses pessoais e políticos de certos dirigentes e ex-dirigentes e b) a falta de atuação conjunta de todas as entidades representativas em torno dos objetivos comuns das carreiras jurídicas da AGU.

Assim, boa parte das associações representativas fez e fará muito barulho em defesa dos advogados públicos federais. Entretanto, não avançaram, nem avançarão, além do ponto de colocar em dificuldades os interesses pessoais e políticos

deterioração, empurra, com a participação ativa de direções descomprometidas com uma Advocacia de Estado eficiente, os advogados públicos federais para a realização das mais diversas atividades administrativas, tais como: consultas a sistemas de informação, cargas de processos, deslocamentos com seus próprios veículos, cópias de documentos e processos.

5 Além da organização de jantar comemorativo ao transcurso do natalício do Advogado-Geral da União, merece especial destaque a realização, em Veneza, Itália, de um encontro internacional da Advocacia Pública. Presentes (ou convidados) no evento, o AGU e os principais presidentes das associações representativas abrigadas no FÓRUM NACIONAL DA ADVOCACIA PÚBLICA FEDERAL. Nota que acentua a “estranheza” da promoção consiste no fato de que o encontro internacional ocorreu na semana seguinte à realização do DIA NACIONAL DE PARALISAÇÃO DA ADVOCACIA PÚBLICA FEDERAL.

de certos dirigentes e ex-dirigentes e dos gestores maiores da instituição, salvo se os advogados públicos federais fizerem considerável pressão política sobre essas direções associativas⁶.

O outro grave problema vivenciado reside na dispersão dos esforços de mobilização e pressão por parte das entidades. Durante um bom tempo, o FÓRUM e suas entidades recusaram e rejeitaram uma aproximação com a União dos Advogados Públicos Federais do Brasil – UNAFE, entidade com quase dois mil associados. Depois da saída da Associação Nacional dos Advogados da União - ANAUNI do FÓRUM, esse último buscou a aproximação e atuação conjunta com a UNAFE e excluiu a ANAUNI das reuniões e ações de mobilização e pressão. Existe, é bom frisar, uma lógica fundada em certos interesses pessoais e políticos nesse último posicionamento.

Deve, ainda, ser destacado que a maior parte das ações das entidades representativas são realizadas em torno de campanhas (como a Reforma Tributária, Propostas de Emendas Constitucionais-PECs, etc) que não colocam em “xeque” os interesses e as pretensões dos dirigentes da AGU nos espaços políticos (externos) que incomodam. Ademais, não se aposta na mobilização e politização das carreiras nos espaços internos e com ações que pressionem (retirem da “zona de conforto”) os dirigentes, inclusive intermediários. Nessa perspectiva, crescem em progressão geométrica o número de ofícios, notas, textos, reuniões, telefonemas e ações dessa natureza.

Não existe uma boa perspectiva de futuro para a AGU sem uma ação conjunta e coordenada de todas (friso: todas) as entidades associativas em torno de objetivos comuns. Qualquer exclusão de entidades ou setores sinaliza para a submissão dos interesses maiores dos advogados públicos federais a interesses pessoais ou de certos grupos.

Ademais, projeta-se, para determinado momento futuro, a fusão orgânica ou administrativa das várias associações representativas dos advogados

⁶ As seguidas e incisivas críticas de vários advogados públicos federais conduziram a algumas importantes ações e reconhecimentos da delicadeza do quadro vivenciado. Com efeito, a diretoria do SINPROFAZ aprovou, no dia 17 de maio de 2012, uma norma ética de conduta “... consistente em uma quarentena de 1 ano, após a saída do Diretor, para o exercício de cargo em comissão na administração pública”. Na pauta de deliberação da Assembléia Geral Extraordinária do SINPROFAZ, a ser realizada em 21 de junho de 2012, consta expressamente: “Considerando que os D.A.S. estão comprometendo a atuação das lideranças em prol da Carreira, as quais estariam sendo cooptadas pela Administração;”.

públicos federais. Para tanto, parece indispensável o afastamento (democrático, por falta de oxigênio político) da prática representativa pautada em aproveitar os espaços associativos para efetivar determinados interesses político-pessoais.

IV. DESMOTIVAÇÃO E DESMOBILIZAÇÃO DOS ADVOGADOS PÚBLICOS FEDERAIS

Apesar dos problemas de vários tipos, os advogados públicos federais realizaram três movimentos grevistas entre os anos de 2004 e 2008. Os níveis de conscientização e mobilização das carreiras jurídicas da AGU aparentavam estar numa trajetória de paulatino crescimento. No entanto, os últimos três anos mostraram uma triste reversão da tendência anterior.

Além dos dois fatores destacados (itens II e III), merecem destaque alguns traços da situação atual responsável pela desmotivação e desmobilização dos advogados públicos federais: a) a considerável defasagem remuneratória, em comparação com as demais carreiras jurídicas; b) moral da "tropa" em níveis baixíssimos (principal razão para a prática do "esporte radical" de reclamar de tudo e de todos - até do ar que se respira); c) profundas dificuldades de transformar a insatisfação geral em mobilização racional e efetiva; d) ausência de uma política efetiva de valorização da instituição e de seus integrantes; e) preocupante evasão de quadros em direção a outras carreiras jurídicas, notadamente pertencentes ao Ministério Público, à Magistratura e às Procuradorias de Estado⁷.

7 “Em pesquisa realizada na última semana, a Associação Nacional dos Advogados da União – ANAUNI, com auxílio de Advogados da União de todo o País, identificou o destino da migração de inúmeros membros da carreira que tem se verificado, em especial, nos últimos dois anos./Seja para Magistratura Federal ou Estadual, Ministério Público Federal ou Estadual, Procuradorias Estaduais ou Municipais, e diversos outras instituições públicas, inclusive para cargos relativos a atividades-meio de outros Poderes, certo é que a evasão de membros da carreira, por decorrência dos problemas estruturais, falta de servidores, manifesta ausência de prerrogativas e indevida política remuneratória, em comparação às demais carreiras essenciais à Justiça, colabora para perda da memória técnica e da qualidade da especialização da Advocacia-Geral da União, além de representar desprestígio do órgão em face das demais instituições republicanas./Ciente dos dados, o Presidente da ANAUNI, Dr. Marcos Luiz, esclareceu que nos últimos 18 meses, por motivos diversos como aposentadoria, vacância, exoneração e falecimento, cerca de 100 cargos de Advogados da União restaram vagos, sendo que destes, aproximadamente 50% se deram por iniciativa do próprio Advogado da União, com pedido de exoneração ante a aprovação em outros concursos e posse em cargos públicos federais, estaduais e municipais, de todos os níveis e atividades. “Esse estudo demonstra claramente a situação de desprestígio dos Advogados da União em relação a outras carreiras, não só da Magistratura ou do Ministério Público, mas agora de Procuradorias Estaduais e Municipais”, salientou Marcos Luiz”. Disponível em: <<http://www.anauni.org.br/site/?p=775>>. Acesso em: 31 maio 2012.

V. CONCLUSÃO

É crucial para o futuro da Advocacia Pública Federal e dos advogados públicos federais que não se reproduza, no plano das associações representativas, as concepções e práticas atualmente instaladas nas direções da instituição. A identificação entre esses dois setores provoca uma suspeita comunhão de interesses, apoios recíprocos (explícitos e velados) e o deslocamento dos interesses dos advogados públicos para posição secundária.

A chave para superação do preocupante e delicado quadro pintado reside na capacidade de motivação e mobilização dos advogados públicos federais. Esse movimento, se forte e consistente, pode definir: a) a presença de direções comprometidas com os valores mais democráticos e republicanos para a condução da instituição e b) representações associativas pautadas por padrões ético-políticos que mantenham os interesses dos advogados públicos federais em posição de superioridade.

Não será um processo fácil. Não será uma empreitada rápida. Não obstante as dificuldades, trilhar esse caminho de forma criativa e persistente é absolutamente necessário para mudar profundamente o panorama atual da Advocacia-Geral da União.

Concluo essas singelas considerações repetindo a indagação do Presidente da UNAFE, Luís Carlos Palácios: “*A quem interessa a fragilização da Advocacia-Geral da União?*”⁸. Acrescento, na mesma linha: *a quem interessa o advogado público federal amedrontado e acanhado?*⁹

8 Em evento da Advocacia Pública Federal no Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) no dia 30 de maio de 2012.

9 Em função da missão institucional da Advocacia Pública Federal, espera-se, como padrão, um advogado público combativo e aguerrido na defesa do interesse público. A altivez é uma das marcas características da sua atuação. Quem contrataria um advogado medroso? É um pecado contra o interesse público o clima de medo, de intimidação, de respeito, de degradação, no âmbito da Advocacia Pública. A primeira vítima desse estado de coisas é justamente o interesse público gerido ou administrado pelo advogado público.