

**“ELEFANTES” E “FORMIGAS”
DA ADVOCACIA PÚBLICA FEDERAL**

Aldemario Araujo Castro
Procurador da Fazenda Nacional
Professor da Universidade Católica de Brasília – UCB
Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília – UCB
Ex-Corregedor-Geral da Advocacia da União
Ex-Procurador-Geral Adjunto da Fazenda Nacional
Ex-Coordenador-Geral da Dívida Ativa da União
Ex-Procurador-Chefe da Fazenda Nacional em Alagoas
Brasília, 16 de fevereiro de 2010

A importância da Advocacia Pública Federal está consagrada no art. 131 da Constituição. Com efeito, o constituinte originário conformou uma *instituição* (não um “simples” ministério, suprimível do cenário da Administração Pública por uma “singela” lei ordinária), inserida entre as funções essenciais à Justiça, para representar a União, judicial e extrajudicialmente, e desenvolver as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

O desdobramento, detalhamento ou explicitação das funções inscritas explicitamente no Texto Maior demonstra, com cores mais vivas, a singular importância estratégica da Advocacia Pública Federal para o Estado e para a sociedade brasileira.

Com efeito, a representação judicial e extrajudicial do Poder Público Federal viabiliza, entre outros: a) a manutenção da arrecadação tributária e, por extensão, das despesas públicas financiadas por esses ingressos; b) a manutenção de uma série de políticas públicas “atacadas” em juízo; c) a manutenção de uma série de decisões da Administração Pública na forma de atos e contratos administrativos; d) que pagamentos excessivos e indevidos não sejam realizados no âmbito das execuções contra a Fazenda

Pública, visíveis, posteriormente, na forma de requisições de pequeno valor e de precatórios e e) a defesa judicial de autoridades federais, quando se justifica, na forma de ato específico do Advogado-Geral da União.

Ainda no âmbito da representação judicial merece realce a cobrança ou recuperação de créditos públicos não pagos. Afinal, somente quando o devedor é efetivamente cobrado em juízo opera-se a igualdade de sua condição com a do contribuinte, aquele que honrou suas responsabilidades fiscais. Nessa seara, não custa lembrar a triste existência: a) de uma “política” deliberada de sonegar os meios necessários para o desempenho eficiente dessa importante atividade da Advocacia Pública e b) o crescimento, inclusive no seio da própria Advocacia Pública, de propostas mirabolantes, equivocadas e mal-intencionadas voltadas para privatizações, terceirizações e “desmoralizações” das ações de recuperação de créditos.

As atividades de consultoria e assessoria jurídicas ganham importância e força continuamente. Com efeito, a consultoria jurídica é cada vez mais valorizada por conta da identificação de seu papel crucial na formatação de atos administrativos constitucionais e legais e de políticas públicas que resistam aos vários tipos de ataques jurídicos. Nessa seara, ganha corpo, também, o movimento de regularização da condição dos agentes envolvidos, no sentido da privatividade da atuação em questão por advogados públicos (ocupantes de cargos efetivos depois da aprovação em concurso público).

Atualmente, o desempenho ou exercício dessas relevantes e multifacetadas atividades é realizado por um contingente de cerca de 7 (sete) mil advogados públicos federais das carreiras de Advogado da União, Procurador do Banco Central, Procurador Federal e Procurador da Fazenda Nacional. Esses profissionais estão espalhados por todo o País em unidades jurídicas locais, estaduais, regionais ou de direção superior. Uma fração expressiva desse quantitativo exerce funções de chefia, direção e assessoramento. A maior parte dos advogados públicos federais empresta

rosto, vida, energia e substância às abstrações denominadas de representação judicial e extrajudicial, assessoramento e consultoria jurídicos.

Neste passo, cabe uma singular distinção quanto aos níveis e as visibilidades das atuações funcionais dos advogados públicos federais. Sob certo aspecto de análise, podemos dizer que existem **elefantes** e **formigas** entre os advogados públicos federais. São atuações diferentes, igualmente relevantes e complementares. Ocorre que as **formigas**, pela menor visibilidade e maior número, são menos lembradas e prestigiadas.

Os **elefantes** atuam no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça nas “grandes” causas, aquelas que mobilizam o mundo jurídico e a imprensa. Participam de audiências com Ministros, distribuem memoriais e fazem concorridas e elogiadas sustentações orais. Também participam das reuniões onde são tomadas as “grandes” decisões e “formatadas” as mais importantes políticas públicas, invariavelmente com a presença de Ministros de Estado e até do Presidente da República. São aqui chamados de **elefantes** pela elevada visibilidade e pelo considerável “espaço” ocupado no plano institucional.

Já as **formigas**, as milhares de **formigas** da Advocacia Pública, não chamam tanta atenção e não ocupam tanto “espaço”. Quando tratam com as autoridades judiciárias, dirigem-se aos magistrados de primeira instância ou, no máximo, aos integrantes dos Tribunais Regionais Federais. As reuniões, quando ocorrem, envolvem autoridades regionais ou dos escalões “inferiores” (terceiro, quarto ou quinto). Entretanto, enganam-se profundamente aqueles que não reconhecem (desdenham, inclusive) a importância estratégica das **formigas** da Advocacia Pública. E não são poucos os “enganados”. Eles estão na imprensa, no Parlamento, entre os formuladores da política remuneratória da Administração Pública Federal e, por incrível que pareça, em elevados postos de direção da própria Advocacia Pública.

Alguns exemplos da atuação das **formigas** da Advocacia Pública são eloqüentes confirmações da consideração anterior em relação ao

papel fundamental e estratégico desse “esquecido” segmento da Administração Pública. Vejamos alguns casos no âmbito das atividades dos Procuradores da Fazenda Nacional e com um “atrativo” especial por envolver recursos pecuniários (à toda evidência, inúmeras outras situações, com diversos “coloridos”, podem ser levantadas no âmbito de atuação das outras carreiras da Advocacia Pública Federal e com a resguardo de bens ou valores igualmente relevantes mas sem uma mensuração monetária imediata):

a) a redução do valor executado contra a Fazenda Nacional (numa discussão de repasses ao Fundo de Participação dos Municípios como matéria de fundo), no âmbito da Procuradoria-Regional da Fazenda Nacional no Distrito Federal (PRFN/DF), de R\$120 (cento e vinte) milhões para R\$1,2 (um vírgula dois) milhão;

Convém esclarecer que cerca de 9 (nove) em cada 10 (dez) execuções contra a Fazenda Nacional envolvem valores excessivos ou indevidos. Imagina-se a economia de bilhões de reais a cada ano com a atuação das unidades da PGFN/AGU (procuradores e setores de cálculos) em milhares de processos desse tipo.

Ainda neste ponto, deve ser consignado que falta um trabalho sistemático de apuração e demonstração dos valores efetivamente economizados, assim como falta a devida atenção para a estruturação e correito funcionamento dos setores de cálculos.

b) o “esquecimento” da necessária conversão em renda da União, no âmbito da atuação judicial da PRFN/DF, de depósitos judiciais da ordem R\$1 (um) milhão. Tal “esquecimento” foi superado com a diligente atuação de um Procurador da Fazenda Nacional;

c) a correção, no âmbito da atividade consultiva da PRFN/DF, da quantidade de adubo a ser comprada em procedimento licitatório do Ministério da Fazenda. No caso, o órgão público demandante não precisava de 130 (cento e trinta) toneladas, como previsto na minuta de edital da

licitação. A necessidade efetiva, corrigida pela atuação cuidadosa de um Procurador da Fazenda Nacional, representava tão-somente 13 (treze) toneladas;

d) a efetiva cobrança dos grandes devedores, por intermédio de operações “pente-fino” e semelhantes, de iniciativa e concepções “locais” (nas unidades de execução da PGFN/AGU) em contraponto aos imensos “favores” consagrados nos seguidos e “criativos” parcelamentos especiais (REFIS, PAES, PAEX, etc, etc, etc);

e) conforme informação prestada pelo Procurador-Regional da PRFN/DF, consta do relatório sumário das ações mais impactantes da Divisão de Acompanhamento Especial da unidade no ano de 2009: e.1) nas ações de crédito-prêmio de IPI a atuação evitou perdas de aproximadamente R\$ 9.915.000.000,00 (nove bilhões e novecentos e quinze milhões de reais), sem contar os feitos ainda pendentes de manifestação judicial; e.2) em ações relacionadas com a COFINS de entidades financeiras, evitou-se uma perda de arrecadação de aproximadamente R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais) por ano (com impacto orçamentário a perdurar por 10 anos, perfazendo, no longo prazo, R\$ 10.000.000.000,00 – dez bilhões de reais) e e.3) com a vitória no processo relativo ao Sistema de Controle de Bebidas (SICOBEBE) evitou-se a perda de arrecadação direta estimada em R\$ 456.000.000,00 (quatrocentos e cinquenta e seis milhões de reais) cujo efeito multiplicador poderia causar uma perda de R\$ 6.000.000.000,00 (seis bilhões de reais) por ano na arrecadação federal.

Estranhamente, existem importantes setores do Poder Público, até mesmo no seio da Advocacia Pública, que não compreendem, ou não querem compreender, de boa-fé ou de má-fé, a importância estratégica para o Estado e a sociedade brasileira de uma Advocacia-Geral da União devidamente estruturada como uma instituição de Estado com um perfil fundamentalmente profissional. Não são poucas as tentativas, explícitas e veladas, de amesquinhar, de inúmeras formas, esse fundamental instrumento de aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito.

O alento, neste quadro de dificuldades (e de vitórias), é que o trabalho cotidiano das **formigas** continua e continuará. O Brasil não quer acabar com as **formigas** da Advocacia Pública (embora não tenha essa consciência muito clara). Chegará o dia, mais cedo ou mais tarde, em que o trabalho das **formigas** da Advocacia Pública será reconhecido, em todas as dimensões da palavra, e adequadamente recompensado, também em todas as acepções do termo.