

TIMIDEZ EXCESSIVA MARCA A PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DA LEI ORGÂNICA DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU)

Aldemario Araujo Castro
Advogado
Procurador da Fazenda Nacional
Professor da Universidade Católica de Brasília - UCB
Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília - UCB
Brasília, 16 de janeiro de 2017

No início de 2017, o Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar n. 337. A proposição busca alterar “*a Lei Complementar n. 73, de 10 de fevereiro de 1993, que institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União*”. Consta na exposição de motivos apresentada pela Advogada-Geral da União: “... *decorridos vinte e três anos desde a criação da Advocacia-Geral da União, o órgão tem enfrentando inúmeros desafios que passam a ser maiores à medida que suas necessidades se acentuam, dada a desatualização da Lei Orgânica da AGU. Sob pena de impactar a eficiência do trabalho devolvido pela Instituição, a presente medida é de caráter relevante e premente para o aprimoramento da gestão, coordenação e supervisão de cada uma das carreiras e órgãos que devem compor a AGU, assim como para a uniformização das atividades correicionais da AGU*”.

O art. 131 da Constituição de 1988 qualificou a Advocacia-Geral da União como uma instituição de Estado (não é um mero órgão, autarquia ou ministério), chefiada pelo Advogado-Geral da União e baseada, para o correito exercício de suas competências constitucionais e legais, nos integrantes de suas carreiras jurídicas. Atualmente, os advogados públicos federais são quase 8 (oito) mil profissionais concursados, distribuídos nas carreiras de Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional, Procurador Federal e Procurador do Banco Central. A AGU, assim como o Ministério Público e a Defensoria Pública, foi afastada dos poderes clássicos do Estado e caracterizada como Função Essencial à Justiça.

Aqui São relevantíssimas as competências atribuídas à AGU e aos

advogados públicos federais. Conforme o aludido art. 131 da Constituição, a instituição “... representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo”. Assim, a AGU desempenha um papel fundamental, entre outros: a) no combate à corrupção e às diversas formas de malversação do interesse público; b) na formulação, desenvolvimento e manutenção das políticas públicas e c) na eficiência da arrecadação (tributária ou não).

Apesar de sua importância para a sociedade e para o Estado, a AGU convive, durante décadas, com crônicas e profundas carências estruturais, de valorização de suas carreiras jurídicas e de mecanismos que permitam o pleno desenvolvimento de seu papel institucional. Colabora de forma decisiva para esse triste quadro a adoção, em 1993, por intermédio da Lei Complementar n. 73, de uma lei orgânica limitada, atrasada e profundamente distante da grandeza da instituição criada pelo Constituinte de 1988.

Portanto, uma nova, moderna e democrática lei orgânica para a AGU é algo que interessa a seus membros, ao Estado e à sociedade brasileira. Sem prejuízo de outras definições, seria preciso incorporar ao ordenamento jurídico relacionado diretamente com a AGU (por intermédio de normas constitucionais e normas de sua lei orgânica):

a) escolha do Advogado-Geral da União, para o exercício de mandato, mediante lista tríplice de membros das carreiras jurídicas da instituição eleitos pelos pares;

b) eliminação, ou redução drástica, do número de cargos comissionados, utilizados em grande medida para a formação de uma cadeia de comando e obediência que tolhe a independência técnica dos membros da instituição;

c) complementação adequada e republicana das prerrogativas funcionais para os membros da instituição realizarem, sem receio de pressões ou perseguições, as suas nobres funções públicas;

d) transformação do Conselho Superior da instituição em efetiva instância de definição e controle das principais decisões e diretrizes de condução da gestão;

e) conferir as necessárias autonomias administrativa e financeira à AGU, inclusive com a clara definição de que não integra o Poder Executivo;

f) democratização das relações internas de poder com: f.1) escolha das direções pelos membros da instituição; f.2) delimitação de mandatos para os cargos de direção; f.3) fixação de quarentenas depois do exercício de cargos de direção e f.4) gestões fundadas na horizontalidade, participação e colegialidade, especialmente para definir a distribuição do serviço e as movimentações funcionais;

g) integração administrativa plena de todos os órgãos da Advocacia Pública Federal à AGU com eliminação de duplas vinculações ou dependências de qualquer ordem aos vários níveis de gestão;

h) unificação das carreiras jurídicas da Advocacia Pública Federal como medida realizadora de profunda racionalização do serviço jurídico no plano da União, tornando essa atividade mais eficiente e menos dispendiosa.

Como Advogado-Geral da União, o hoje Ministro do Supremo Tribunal Federal, Dias Toffoli, liderou a produção de um projeto de nova lei orgânica da AGU que contempla boa parte das definições destacadas. A publicação NOS LIMITES DA HISTÓRIA: A CONSTRUÇÃO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, livro comemorativo aos 15 anos da instituição, resume o texto então elaborado.

A principal marca do Projeto de Lei Complementar n. 337, encaminhado ao Congresso nos primeiros dias de 2017, é a timidez excessiva. A proposta basicamente insere a Procuradoria-Geral Federal (PGF) e a Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBACEN) na AGU. Nessa linha, inclui formalmente os Procuradores Federais e os Procuradores do Banco Central como membros da AGU. Trata-se de definição salutar na medida que formaliza a integração dessas estruturas e dessas carreiras de advogados públicos federais à instituição. Assim, certas disputas internas e as energias nelas envolvidas tendem a diminuir consideravelmente.

Entretanto, o projeto não avança uma vírgula sequer nos aspectos fundamentais antes destacados. Mantém uma AGU fortemente centralizada, estruturada em

torno de cargos comissionados e com um viés profundamente refratário a participação e a democracia internas.

Existe, por outro lado, um ponto extremamente equivocado na proposição apresentada. Segundo a proposta, *“os membros da Advocacia-Geral da União têm os deveres éticos previstos na legislação aplicável aos agentes públicos do Poder Executivo federal e no Código de Ética da Instituição, sendo orientados, aconselhados e julgados por falta ética ou por ocorrência de conflito de interesses pela Comissão de Ética da Advocacia-Geral da União, ressalvada a competência da Comissão de Ética Pública da Presidência da República”*. Essa redação reforça uma leitura completamente distorcida no sentido da AGU e seus membros integrarem o Poder Executivo Federal. A Constituição de 1988 aponta claramente em sentido diverso.

Merece, também, todo cuidado o tratamento dado à Secretaria-Geral de Contencioso da AGU. A proposta define a coordenação, por esse órgão, das atividades junto ao STF. Entretanto, não supera a esdrúxula dupla vinculação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional à AGU e ao Ministério da Fazenda. Portanto, projeta mais dificuldades de relacionamento e atuação entre órgãos da Advocacia Pública Federal. Aqui fica evidente, mais uma vez, a falta de coragem de se adotar as providências estruturais necessárias por completo (inserir todas as estruturas da Advocacia Pública Federal unicamente no âmbito da AGU).

Resta ao Parlamento fazer valer sua independência em relação ao Poder Executivo e trabalhar nas seguintes linhas: a) manter o tratamento dado à PGF, à PGBACEN, aos Procuradores Federais e ao Procuradores do BACEN; b) corrigir o equívoco destacado quanto a uma possível inserção no Executivo e c) introduzir as importantes definições acima delineadas, tomando como referências as discussões e propostas já existentes em torno da matéria.