

MAIS UM EXEMPLO DA IMPORTÂNCIA DA ADVOCACIA PÚBLICA PARA O
ESTADO E PARA A SOCIEDADE BRASILEIRA

Aldemario Araujo Castro
Advogado
Mestre em Direito
Procurador da Fazenda Nacional
Professor da Universidade Católica de Brasília
Brasília, 11 de fevereiro de 2017

No dia 10 de fevereiro de 2017, a AGU (Advocacia-Geral da União) completou 24 (vinte e quatro) anos de existência. Em 1993, nesse mesmo dia, foi editada a Lei Complementar n. 73. Trata-se da lei orgânica da instituição criada pelo constituinte para representar a União, judicial e extrajudicialmente, e realizar as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo Federal.

Alguns dias antes do aniversário de 24 (vinte e quatro) anos, a Advocacia Pública Federal deu mais um exemplo da sua importância para o Estado e para a sociedade brasileira. Com efeito, a Justiça Federal no Distrito Federal, mais especificamente a 18ª Vara, determinou liminarmente a indisponibilidade de bens e direitos, em valor superior a 140 milhões de reais, de empresas de ônibus (concessionárias de serviço público) com atuação em Goiás e no Distrito Federal. Essas empresas respondem por dívidas tributárias milionárias perante a União.

A decisão judicial decorreu da atuação articulada de várias unidades da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), um dos órgãos de direção superior da Advocacia-Geral da União (AGU). Foram movimentados nessa atividade: a) o Grupo de Operações Especiais de Combate à Fraude Fiscal Estruturada; b) o Laboratório de Tecnologia da PGFN contra Sonegação e Lavagem de Dinheiro e c) a Divisão de Grandes Devedores da Procuradoria-Regional da Fazenda Nacional na Primeira Região.

A atuação diligente dos Procuradores da Fazenda Nacional demonstrou em juízo, com farta documentação, a unidade gerencial, laboral e patrimonial das empresas integrantes do grupo econômico alcançado pela decisão judicial. Restou claro, e reconhecido pelo Poder Judiciário, que as divisões societárias entre as pessoas jurídicas envolvidas possuem natureza meramente formal com o objetivo de blindar o patrimônio e escapar do pagamento das dívidas para com o Poder Público.

Esses fatos, noticiados pela Coordenação-Geral de Grandes Devedores, unidade integrante da Diretoria de Gestão da Dívida Ativa da União da PGFN, ensejam, pelo menos, quatro conjuntos de considerações relevantes.

Primeiro, o combate à corrupção, improbidade administrativa, lavagem de dinheiro, sonegação fiscal e outros ilícitos dessa natureza não envolvem exclusivamente as atuações do Ministério Público e da Polícia Federal. Outras instituições desempenham funções igualmente importantes. A combinação de ações preventivas, notadamente nas áreas de consultoria e assessoria jurídicas, e providências repressivas, particularmente por intermédio de ações judiciais, como a anteriormente destacada, colocam a Advocacia Pública como uma ferramenta singularíssima de realização eficiente do combate às malversações socialmente mais abrangentes.

Em segundo lugar, 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. Assim, uma nova, moderna e democrática lei orgânica para a instituição, superadora dessas mazelas, 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, no âmbito de sua lei orgânica ou mesmo no texto constitucional: a) a 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; b) a transformação do Conselho Superior da instituição em efetiva instância de definição e controle das principais decisões e

diretrizes de condução da gestão; c) conferir as necessárias autonomias administrativa e financeira à AGU, inclusive com a clara definição de que não integra o Poder Executivo; d) a democratização das relações internas de poder; e) a 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 e f) a 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.

Terceiro, a complementação adequada e republicana das prerrogativas funcionais dos membros da AGU é providência fundamental. Não se trata de conferir vantagens ou privilégios aos advogados públicos federais. Prerrogativas adequadas são direitos voltados para o exercício mais eficiente, seguro e independente das funções públicas. Para contrariar, quando necessário, em nome da juridicidade e da moralidade dos atos da Administração Pública, poderosos interesses privados e de gestores públicos de todos os níveis, impõe-se o manejo de instrumentos viabilizadores do exercício ativo das atribuições funcionais.

Em quarto lugar, o modelo de recuperação de créditos públicos não pagos reclama uma profunda revisão. Não parece razoável um contínuo aumento do número de varas, juízes, procuradores e servidores sempre que o número de débitos e os correspondentes processos judiciais de execução sofre acréscimo significativo. Um conjunto combinado de medidas de ordem legislativa e administrativa são necessárias para a superação dos principais entraves da atividade de arrecadação das dívidas devidas ao Poder Público. São quatro as principais diretrizes a serem consideradas: a) adoção de medidas de "administração de quantidades" para que o volume de processos permaneça num patamar viabilizador de uma atuação minimamente eficiente; b) utilização intensiva de "mecanismos indutores de pagamento", na linha do disposto no art. 195, parágrafo terceiro, da Constituição; c) reservar a atuação judicial mais significativa, tanto em relação aos juízes, quanto aos procuradores, para iniciativas de "inteligência" voltadas para grandes dívidas e grandes devedores e d) fixação de uma posição

política de prestígio às ações de cobrança e recuperação de créditos não pagos materializada em níveis orçamentários e fluxos financeiros adequados e respeito a dignidade funcional dos agentes públicos envolvidos.

O Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos - RDCC, recentemente adotado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional por intermédio da Portaria PGFN n. 396, de 2016, é uma interessante experiência na linha destacada. A iniciativa busca otimizar essa atividade com a implementação e aperfeiçoamento de ações de: a) “administração de quantidades” (suspensão de execuções fiscais de valores relativamente baixos); b) “inteligência” (notadamente no campo do diligenciamento patrimonial) e c) “indução de pagamento” (protesto de certidões de dívida ativa e acompanhamento especial de parcelamentos e execuções garantidas). Sem prejuízo da discussão de certos aspectos, como o eventual financiamento, mesmo parcial, por meio de operações de crédito externas e o limite de corte para suspensão dos processos de execução fiscal, o RDCC inequivocamente coloca a atividade de recuperação de créditos públicos não pagos em outro patamar qualitativo.