

A AGU E SUAS ÂNCORAS

Aldemario Araujo Castro
Advogado
Mestre em Direito
Procurador da Fazenda Nacional
Brasília, 20 de julho de 2024

A Constituição brasileira de 1988 protagonizou importantes inovações institucionais. Colocar a dignidade da pessoa humana como centro da ordem jurídica foi uma importantíssima conquista civilizatória. O ambiente democrático foi alçado a condição inafastável para o desenvolvimento da vida social e equacionamento dos inúmeros problemas socioeconômicos.

A concepção das Funções Essenciais à Justiça (FEJs), não inseridas na divisão clássica dos três Poderes estatais, foi uma das mais inovadoras definições postas pelo Poder Constituinte Originário. Integram as FEJs: a) a Advocacia Pública; b) a Advocacia Privada; c) o Ministério Público e d) a Defensoria Pública.

A Advocacia-Geral da União (AGU), nos termos do art. 133 da Carta Magna, "... é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, 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".

Apesar de sua inegável importância, a AGU figura como o órgão com maior atraso institucional entre os integrantes das Funções Essenciais à Justiça. A definição das garantias e prerrogativas dos integrantes das carreiras jurídicas da AGU continua claramente insatisfatória. A estabilidade remuneratória dos seus membros está em xeque. O apoio administrativo especializado praticamente não existe. De tempos em tempos a AGU é sacudida por mobilizações e movimentos reivindicatórios (greves de 2006, 2008 e 2010, movimento "Nova AGU" de 2015 e a mobilização de 2024).

As recorrentes dificuldades enfrentadas pela AGU e seus membros podem ser creditadas a seis poderosas âncoras. São entraves de grande

magnitude que praticamente inviabilizam o avanço rápido e consistente da instituição em suas relações internas e externas.

Ampla incompreensão em torno da identidade da Advocacia Pública

A identidade, a essência ou o ethos da AGU (da Advocacia Pública, por extensão) não é algo amplamente disseminado no âmbito da instituição. Compreender a Advocacia Pública como essencialmente construtiva, independentemente do governo de plantão, não está claramente posto para boa parte dos integrantes da AGU.

Uma Advocacia construtiva não concorda com toda e qualquer pretensão ou capricho do governo instalado. Também não se coloca como permanente entrave ao desenvolvimento das decisões políticas mais estratégicas. A Advocacia construtiva é aquela que, fortemente escorada na juridicidade, busca viabilizar as soluções mais seguras e consistentes para a realização das políticas públicas do governo eleito. Cada “não” (ou impossibilidade apontada para o gestor ou governante) é cuidadosamente avaliado como inevitável (falta de requisito legal ou quando o “caminho” pretendido está claramente interdito pela ordem jurídica, por exemplo). Os meios de superação dos entraves são necessariamente apontados (alteração de normas infralegais, infraconstitucionais e até mesmo a Lei Maior). Comporta, uma Advocacia construtiva, a análise e demonstração de riscos, ante a doutrina e a jurisprudência existente sobre a matéria. Reclama, ademais, uniformização de atuações e posicionamentos para fora dos órgãos jurídicos, por razões de eficiência e isonomia. A aludida atuação construtiva não significa a concretização de uma independência técnica absoluta ou ilimitada, uma prerrogativa pela prerrogativa, sem relação estreita com o interesse público.

Obviamente, a identidade construtiva da Advocacia Pública não tem nada a ver com a deletéria Advocacia de Governo. Essa vertente, incompatível com a Constituição de 1988, objetiva atender de forma acrítica interesses dos gestores, simplesmente por serem interesses dos administradores. Busca-se, nessa triste perspectiva, a implementação de ambientes funcionais autoritários, centrados no fortalecimento da hierarquia administrativa, composta por cargos comissionados preenchidos com bastante cuidado para viabilizar ou dar sustentação jurídica a decisões já tomadas.

Multiplicidade de carreiras jurídicas

A multiplicidade de carreiras jurídicas na AGU (Advogados da União, Procuradores do Banco Central, Procuradores da Fazenda Nacional e Procuradores Federais) funciona como um poderoso óbice ao avanço das conquistas institucionais.

Objetivamente, para além de aparências “convenientes”, existe uma forte disputa por praticamente tudo entre as carreiras jurídicas da AGU. A definição de percepção igualitária de subsídios e honorários de sucumbência não se estende a orçamentos, distribuição e remuneração de cargos comissionados, número de vagas nos concursos de ingresso, realização de atividade de formação e alocação de apoio administrativo.

Os inúmeros governos também se aproveitam da pluralidade das carreiras jurídicas da AGU. Trata-se de utilização da velha máxima de dividir para melhor governar. Afinal, a enorme energia gasta em disputas internas poderia ser dirigida para pressionar os governantes e construir as condições para conquistas relevantes.

Destaque-se que as consideráveis fraturas decorrentes das disputas entre as carreiras jurídicas da AGU não se observa no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Praticamente todos os entes subnacionais contam, na Advocacia Pública, apenas com uma carreira (Procurador de Estado, do Distrito Federal ou do Município).

Pluralidade de associações representativas

A pluralidade de associações representativas dos advogados públicos federais acentua as dificuldades para os necessários avanços institucionais. A experiência tem demonstrado que a profusão de espaços de direções associativas são instrumentos que colocam, em um bom número de casos, interesses pessoais e de

grupos como objetivos mais importantes do que os interesses do conjunto dos advogados públicos federais.

Assim, observa-se um considerável gasto de tempo, energia e recursos financeiros para assegurar toda sorte de vantagens pecuniárias e não pecuniárias e, logo depois de superados os mandatos representativos, postos na estrutura da Administração Pública.

A postura voltada para agradar os dirigentes de plantão, notadamente o Advogado-Geral da União, cria uma espécie de rejeição às ideais de mobilização e pressão como caminhos de afirmação das conquistas corporativas e institucionais.

Em 2014, uma das associações de representação dos advogados públicos federais veiculou essa emblemática notícia: "Após forte mobilização de dirigentes, Advocacia Pública vê plenário da Câmara aprovar honorários no novo CPC". Perceba-se que o princípio ativo da ação política no âmbito da AGU não é, nem deve ser, o conjunto dos advogados públicos federais.

Nesse peculiar contexto, não é de se estranhar a presença dos seguintes fatos: a) a manutenção indefinida das mesmas pessoas nos cargos de direção das associações representativas; b) prática recorrente de homenagens e festividades para detentores de posições de poder; c) postura refratária para com a ampla e minudente publicidade das despesas associativas decorrentes das contribuições dos advogados públicos federais e d) ausência de diálogo e prestação de contas políticas das decisões, atos e definições adotadas nos espaços de representação.

Estrutura de cargos comissionados de direção e assessoramento

A instalação da Advocacia-Geral da União baseou-se principalmente em um significativo conjunto de cargos comissionados. Considerando a inexistência da carreira de Advogado da União, prevista na Lei Orgânica da AGU, editada em fevereiro de 1993, o legislador federal, por intermédio da Lei n. 9.366, de 1996, criou dezenas de cargos comissionados na estrutura do Gabinete do Advogado-

Geral da União, da Procuradoria-Geral da União, da Consultoria-Geral da União e da Corregedoria-Geral da Advocacia da União.

Essa disponibilidade de cargos comissionados e as “facilidades” para o provimento dos mesmos marcaram a instituição ao longo dos primeiros anos de seu funcionamento e projetaram efeitos deletérios sentidos até nos momentos atuais. A principal e mais perversa herança daqueles tempos iniciais reside na falsa impressão de que a instituição pode ser adequadamente gerida com base em um punhado de advogados, públicos ou privados, em cargos comissionados de direção e assessoramento (a chamada “cadeia de comando e obediência”).

Ao longo do tempo, o conjunto de cargos comissionados da AGU produziu várias e significativas distorções funcionais. Entre elas, merecem destaque: a) a percepção de vantagens pecuniárias não acessíveis para 99,9% dos advogados públicos federais, como jetons pela participação em conselhos de estatais; b) a criação de uma espécie de carreira paralela onde as promoções são caracterizadas pelas posses em cargos comissionados mais “importantes” e melhor remunerados e c) a convicção de que os avanços na Advocacia Pública não possuem relação com mobilizações e pressões de caráter político. A fórmula para o sucesso envolve três passos mágicos: trabalhe (muito, de preferência), mostre resultados (cada vez maiores) e aceite as definições e determinações vindas “de cima”.

Não é de se estranhar que a estrutura de cargos comissionados da AGU e sua forma peculiar de funcionamento tenham sido utilizados para viabilizar vários projetos políticos e pessoais.

Ausência de autonomia institucional

A autonomia institucional para a Advocacia-Geral da União não foi definida na Constituição. Revela-se fundamental assegurar à AGU, assim como foram conferidas ao Ministério Público, às autonomias funcional, administrativa e financeira, bem como o poder de iniciativa de suas políticas remuneratórias e das propostas orçamentárias anuais, dentro dos limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O trabalho do Poder Constituinte Originário ficou inconcluso em relação à Advocacia Pública e à AGU, em particular. Registre-se que, em relação à Defensoria Pública, a omissão foi sanada por intermédio das Emendas Constitucionais ns. 45/2004, 74/2013 e 80/2014.

A autonomia institucional (funcional, administrativa e financeira) tenderia a equacionar vários dos problemas observados no âmbito da AGU, notadamente às cíclicas defasagens remuneratórias.

Ausência de uma Lei Orgânica moderna

A atual lei orgânica da AGU (Lei Complementar n. 73, de 1993) é um diploma legal marcado pela profunda insuficiência e anacronismo. É essencial, nesse contexto, a adoção de uma nova e moderna lei orgânica para viabilizar as seguintes providências: a) a fixação de um conjunto de prerrogativas e garantias para os membros da instituição, viabilizando o exercício funcional independente de pressões descabidas; b) a criação de um Conselho Superior com competências para estabelecer as diretrizes fundamentais de organização e funcionamento da instituição, além de adotar as decisões mais importantes em termos de repercussões internas e externas e c) por fim a indesejável hipertrofia de atribuições do Advogado-Geral da União, dirigente máximo da instituição.

O arranjo institucional resultante da combinação da autonomia institucional e de uma lei orgânica moderna e adequada à natureza da AGU conferiria efetividade à noção de Advocacia de Estado, praticamente eliminando a possibilidade de captura da instituição para a realização de projetos político-partidários ou pessoais indevidos.

O princípio ativo das mudanças na AGU

O princípio ativo das profundas mudanças necessárias na AGU, eliminando as âncoras inviabilizadoras dos avanços institucionais mais relevantes, reside no conjunto dos advogados públicos federais.

A crescente conscientização, mobilização e organização dos integrantes das carreiras jurídicas da AGU tem o potencial de criar as condições políticas necessárias, nos planos interno e externo, para uma navegação fecunda rumo aos mares institucionais mais tranquilos.

