

A IMPORTÂNCIA INSTITUCIONAL DA CORREGEDORIA-GERAL DA ADVOCACIA DA UNIÃO NO CONTEXTO DA NOVA ADVOCACIA PÚBLICA FEDERAL

Aldemario Araujo Castro

Procurador da Fazenda Nacional

Corregedor-Geral da Advocacia da União

Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília – UCB

SUMÁRIO: 1 Introdução; 2 Competências. 3. Atividades correicionais; 3.1 Procedimentos correicionais extraordinários. 3.2 Atividades correicionais em números; 4 Atividades correicionais relacionadas com o estágio confirmatório; 5 Atividades disciplinares. 5.1 Atividades disciplinares em números; 6 Atividades de apoio a julgamento; 6.1 Atividade de apoio ao julgamento em números; 7 Outros registros quantitativos das atividades da Corregedoria. 8 Os principais condicionamentos da ação da Corregedoria-Geral da Advocacia da União no atual contexto da Advocacia Pública Federal; 8.1 Instrumentos utilizados pela Corregedoria para enfrentar os desafios dos novos tempos da Advocacia Pública Federal; 8.2 Independência técnica do advogado público federal; 9 Conclusões.

1 INTRODUÇÃO

Normalmente, são associadas imagens negativas às corregedorias, órgãos invariavelmente voltados para a persecução disciplinar nos vários âmbitos das atividades estatais. Identificar desvios funcionais e viabilizar as conseqüentes punições administrativas são atividades necessárias, todos reconhecem, mas não se deixa de encarar tais ações correicionais com uma boa dose de “desconforto”.

No caso específico da Corregedoria-Geral da Advocacia da União (CGAU/AGU), o papel a ser desempenhado pelo órgão é bem mais amplo e estratégico. Primeiro, porque suas competências vão além da estrita atividade disciplinar, como será adiante anotado. Segundo, porque a Advocacia Pública Federal passa por um singular, instigante e desafiador momento de transformações profundas de procedimentos e comportamentos.

2 COMPETÊNCIAS

As atribuições conferidas à Corregedoria-Geral da Advocacia da União pelos artigos 5º, 6º e 32 da Lei Complementar nº 73, de 1993, e por normas internas expedidas pelo Advogado-Geral da União, podem ser classificadas em quatro grupos: a) a atividade correicional em sentido estrito; b) a coordenação do estágio confirmatório dos Membros da AGU; c) a atividade disciplinar, que compreende a instauração de sindicâncias e processos administrativos disciplinares em relação aos Membros da AGU e d) a atividade de apoio ao julgamento, pelo Advogado-Geral da União, de sindicâncias e processos administrativos disciplinares.

Cumprido observar que a Corregedoria-Geral da Advocacia da União atua como órgão de fiscalização disciplinar das atividades funcionais dos membros da Advocacia-Geral da União. Entendem-se por membros da AGU, nos termos do art. 2º, § 5º, da Lei Complementar nº 73, de 1993, os Advogados da União e os Procuradores da Fazenda Nacional, entre outros¹. Assim, não estão abrangidos na competência disciplinar da Corregedoria, os Procuradores Federais² e os servidores administrativos da AGU³.

Na atividade correicional, a Corregedoria-Geral da Advocacia da União possui as atribuições de: a) fiscalizar as atividades e apreciar as representações relativas à atuação dos membros da Advocacia-Geral da União; e b) aferir a regularidade e a eficácia dos serviços jurídicos dos órgãos integrantes da AGU, ou a ela vinculados, sugerindo as providências necessárias ao seu aprimoramento (Lei Complementar nº 73, de 1993, artigos 5º, incisos I, II e III, 6º, 32 e 33).

¹ “São membros da Advocacia-Geral da União: o Advogado-Geral da União, o Procurador-Geral da União, o Procurador-Geral da Fazenda Nacional, o Consultor-Geral da União, o Corregedor-Geral da Advocacia da União, os Secretários-Gerais de Contencioso e de Consultoria, os Procuradores Regionais, os Consultores da União, os Corregedores-Auxiliares, os Procuradores-Chefes, os Consultores Jurídicos, os Procuradores Seccionais, os Advogados da União, os Procuradores da Fazenda Nacional e os Assistentes Jurídicos”.

² Nos termos do art. 11, § 2º, inciso VI, da Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, compete ao Procurador-Geral-Federal instaurar sindicâncias e processos administrativos disciplinares contra integrantes da carreira de Procurador Federal.

³ A Portaria AGU nº 611, de 16 de agosto de 2002, delegou ao Secretário-Geral da AGU a competência para instauração de sindicâncias e processos administrativos disciplinares contra servidores da AGU.

Com relação à atividade de coordenação de estágio confirmatório dos membros da Advocacia-Geral da União, a Corregedoria coordena e supervisiona as avaliações realizadas pelas chefias jurídicas imediatas e emite parecer ao Conselho Superior da AGU sobre o desempenho dos servidores avaliados, opinando, fundamentadamente, pela confirmação no cargo ou exoneração do servidor (Lei Complementar nº 73, de 1993, artigos 5º, incisos IV e V, e 7º, inciso III).

No tocante à atividade disciplinar, a Corregedoria instaura as medidas disciplinares contra membros da AGU, na forma prevista no art. 5º, inciso VI, da Lei Complementar nº 73, de 1993, e as coordena, quando a sua instauração exige Portaria do Advogado-Geral da União, ou Portaria Conjunta com outros Ministros de Estado.

A Corregedoria presta, ainda, informações a inúmeros órgãos (Ministério Público Federal, Polícia Federal, Tribunal de Contas da União, Controladoria-Geral da União, etc) e fornece subsídios necessários à defesa da União e dos atos atribuídos às diversas autoridades no âmbito da Advocacia-Geral da União, relacionados à matéria disciplinar.

Na atividade de apoio ao julgamento, a Corregedoria elabora as manifestações para subsidiar julgamentos de sindicâncias e processos administrativos disciplinares pelo Advogado-Geral da União (Portaria AGU nº 415, de 2007).

3 ATIVIDADES CORREICIONAIS

A atividade correicional desenvolve-se por meio da realização de correições ordinárias e extraordinárias, de procedimentos correicionais e da elaboração de Notas Técnicas ⁴.

As correições ordinárias, conforme os artigos 5º, inciso II e 32, inciso I, da Lei Complementar nº 73, de 1993, são promovidas a partir de um cronograma estabelecido pelo Corregedor-Geral da Advocacia da União, para verificações de caráter geral, com o objetivo de produzir informações de natureza gerencial, que forneçam subsídios às decisões das autoridades incumbidas da gestão dos serviços jurídicos da instituição.

Nas correições ordinárias são observados, em relação à unidade correicionada, os seguintes aspectos:

- a) estrutura organizacional;
- b) estrutura material;

⁴ As notas técnicas são manifestações jurídicas da Corregedoria exaradas no âmbito de suas atribuições, especialmente na apreciação de representações contra membros da Advocacia-Geral da União ou no deslinde de alguma questão especialmente relevante.

- c) estrutura de pessoal;
- d) serviços terceirizados;
- e) sistemas de informação;
- f) serviços administrativos;
- g) gestão institucional; e
- h) representação judicial ou atividades de consultoria e assessoramento jurídicos.

As questões relacionadas a eventuais faltas funcionais, ou outras irregularidades identificadas, são tratadas, de modo apartado, em Relatórios de Procedimentos Correicionais Extraordinários e Relatórios Especiais de Correição. Com isso, os relatórios das correições ordinárias, e a consolidação dos dados deles resultantes, depois de submetidos ao Advogado-Geral da União, podem ser destinados ao conhecimento geral no âmbito da instituição ou fora dela. Tal providência instrumentaliza o estudo e a discussão dos pontos contidos nos relatórios, viabilizando o acompanhamento sistematizado das medidas adotadas pelos diversos gestores, responsáveis pela adoção das providências destacadas.

O artigo 32, inciso I, da Lei Complementar nº 73, de 1993, determina que as correições ordinárias se façam anualmente, pelo Corregedor-Geral e seus auxiliares. A atribuição de promover correição nos órgãos da Advocacia-Geral da União, ou a ela vinculados, abrange um universo de mais de 1.100 (mil e cem) órgãos jurídicos distribuídos por todo o território nacional. A atividade compreende todos os órgãos de direção superior da AGU, além de todas as projeções da Procuradoria-Geral da União (PGU), da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), da Procuradoria-Geral Federal (PGF) e da Consultoria-Geral da União (CGU), em especial as Consultorias Jurídicas dos Ministérios (CONJURs).

As correições extraordinárias, de acordo com os artigos 5º, inciso II e 32, inciso II, da Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, são realizadas por meio de inspeção *in loco* no órgão correicionado, e objetivam a verificação de aspecto específico da atividade da unidade, ou o exame de questão tópica, relativa à atuação funcional de membro ou órgão da Advocacia-Geral da União.

Nos dois últimos anos, a Corregedoria-Geral da Advocacia da União tem experimentado uma intensificação quantitativa e qualitativa das atividades correicionais. Nesse sentido, destacam-se:

- a) a realização de ações correicionais com caráter de transversalidade (não voltadas para órgãos jurídicos específicos) com o objetivo de identificar de forma mais eficiente as irregularidades, o tratamento de relevâncias e os problemas estruturais do serviço jurídico. Merecem registros especiais: a.1) o procedimento correicional extraordinário

instaurado para aferir o perfil da força de trabalho nas Consultorias Jurídicas dos Ministérios ⁵; a.2) a correição extraordinária para verificação da regularidade de atuação nos processos judiciais que geraram os maiores precatórios pagos pela União, suas autarquias e fundações e a.3) a correição extraordinária voltada para as atividades de interposição de recursos dirigidos aos Tribunais Superiores e os vários aspectos relacionados com a produção de notas de não-interposição de recursos;

- b) a realização de ações correicionais em unidades jurídicas com perfil similar (todas as Regionais da Procuradoria-Geral da União e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, por exemplo), a confecção de relatórios especiais de caráter comparativo e a tentativa, a partir desse trabalho, de identificar os mais importantes problemas do serviço jurídico realizado pela instituição;
- c) a realização, com caráter de ineditismo, de correições nos órgãos de direção superior da AGU (Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Procuradoria-Geral da União, Procuradoria-Geral Federal, Consultoria-Geral da União e Secretaria-Geral de Contencioso);
- d) o início das atividades dos grupos correicionais regionais, com a mobilização de uma quantidade significativa de advogados públicos para a realização de atividades de verificação da regularidade de atuação nos processos judiciais de interesse da União, suas autarquias e fundações;
- e) a correição ordinária na Consultoria Jurídica do Ministério da Previdência Social que identificou a probabilidade de perda, por decadência, de bilhões de reais em créditos tributários. O Relatório Especial de Correição no 3, de 2008, registrou a existência de mais de 1.500 (mil e quinhentos) processos administrativos pendentes de análise por parte da CONJUR/MPS referentes aos recursos a serem julgados pelo Ministro da Previdência Social sobre questões relativas ao preenchimento dos requisitos para a concessão dos Certificados de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS.

3.1 PROCEDIMENTOS CORREICIONAIS EXTRAORDINÁRIOS

Os procedimentos correicionais, desenvolvidos no exercício das atribuições previstas nos artigos 5º, inciso II e 32, inciso II, da Lei

⁵ Apuração realizada em 2007 identificou a atuação de 520 profissionais de direito, sendo 210 estranhos às carreiras jurídicas da Advocacia-Geral da União.

Complementar nº 73, de 1993, quando a investigação não requeira deslocamento da equipe correicional para fins de inspeção *in loco*, buscam a análise de informações relativas ao órgão correicionado, ou à Membro da AGU, cuja atuação funcional estiver sendo examinada, de ofício ou a partir de representação.

Em regra, o procedimento correicional extraordinário, quando instaurado para análise de possível irregularidade na atuação funcional, reúne a notícia da infração, a manifestação do advogado público interessado, o pronunciamento da chefia imediata do servidor e outras diligências reputadas necessárias pelo condutor da verificação.

O procedimento correicional extraordinário tem sido utilizado largamente pela Corregedoria-Geral da Advocacia da União como instrumento para conferir segurança e consistência na formulação do chamado *juízo de admissibilidade* para instauração de sindicâncias e processos administrativos disciplinares.

Assim, ao final do procedimento correicional extraordinário a Corregedoria conclui:

- a) pela ausência de infração disciplinar pura e simplesmente;
- b) pela ocorrência de uma anormalidade decorrente, total ou majoritariamente, de problemas gerenciais ou de gestão;
- c) pela ocorrência de uma irregularidade sem densidade suficiente para atrair uma apuração disciplinar;
- d) pela necessidade de instauração de sindicância investigativa;
- e) pela necessidade de instauração de sindicância acusatória; ou
- f) pela necessidade de instauração de processo administrativo disciplinar.

3.2 ATIVIDADES CORREICIONAIS EM NÚMEROS

No exercício da atividade correicional, foram observados os seguintes quantitativos em 2007 e 2008:

ATIVIDADES	2007	2008
Relatórios de Procedimento Correicional Extraordinário	99	113
Relatórios de Procedimento Correicional Ordinário	00	00
Relatórios de Correição Extraordinária	01	02
Relatórios de Correição Ordinária	32	23
Relatórios Especiais de Correição	15	05
Notas Técnicas	156	331
TOTAL	303	474

4 ATIVIDADES RELACIONADAS COM O ESTÁGIO CONFIRMATÓRIO

São basicamente dois os diplomas normativos aplicáveis ao processo de avaliação do estágio confirmatório dos Membros da AGU: a) a Portaria AGU nº 342, de 2003, e b) a Instrução Normativa CGAU/AGU nº 1, de 2000.

Segundo os atos normativos aludidos, até o trigésimo mês do período de estágio confirmatório, a Corregedoria coordena três avaliações realizadas pelas chefias imediatas em relação aos seguintes aspectos:

- a) assiduidade;
- b) disciplina;
- c) capacidade de iniciativa;
- d) produtividade;
- e) capacidade técnica; e
- e) responsabilidade funcional.

São três as possíveis menções para cada aspecto: abaixo do esperado, esperado e acima do esperado. Até o trigésimo segundo mês do período de estágio, a Corregedoria encaminha parecer conclusivo (pela confirmação ou não) ao Advogado-Geral da União. Recebido o parecer da Corregedoria, o Advogado-Geral da União constitui comissão especial de avaliação (em atenção ao art. 41 da Constituição). O relatório final da comissão especial é remetido ao Advogado-Geral da União e, depois, ao Conselho Superior da AGU. O Conselho Superior da AGU expede resolução confirmando o avaliado

no cargo e declarando-o estável no serviço público. Na hipótese de não confirmação, o caso é encaminhado ao Advogado-Geral da União para a adoção das providências pertinentes.

O Parecer AGU nº AC-17, de 2004, aprovado pelo Presidente da República, reconhece como de 36 (trinta e seis) meses o lapso temporal do estágio probatório ou confirmatório, desde 5 de junho de 1998, por força da Emenda Constitucional nº 19, de 1998. Essa premissa foi reafirmada pelo Parecer nº AGU/AV-02, de 2008, aprovado por despacho do Advogado-Geral da União datado de 26 de fevereiro de 2009.

O processamento do estágio confirmatório dos membros da Advocacia-Geral da União (Advogados da União e Procuradores da Fazenda Nacional) ocorre por intermédio de um sistema informatizado (GADE). Esse sistema incrementou, de forma considerável, a agilidade no encaminhamento das avaliações realizadas pelas chefias jurídicas imediatas e reduziu a necessidade de documentos e processos físicos.

4.1 ATIVIDADES RELACIONADAS COM O ESTÁGIO CONFIRMATÓRIO EM NÚMEROS

Os quantitativos relacionados com a coordenação do estágio confirmatório dos membros da Advocacia-Geral da União são os seguintes em 2007 e 2008:

AVALIAÇÕES DE ESTÁGIO CONFIRMATÓRIO CONCLUÍDAS

	PARECERES	CONFIRMADOS
2007	4	4
2008	13	360

AVALIAÇÕES DE ESTÁGIO CONFIRMATÓRIO EM ANDAMENTO

2007	1.206
2008	972

5 ATIVIDADES DISCIPLINARES

As atividades disciplinares realizadas pela Corregedoria envolvem basicamente: a) instauração de processos administrativos disciplinares em sentido estrito e sindicâncias (investigativas, acusatórias e patrimoniais ⁶); b) coordenação de instaurações que envolvem o Advogado-Geral da União e outras autoridades; c) coordenação dos trabalhos das comissões com o fornecimento de condições logísticas (espaço físico, diárias e passagens); d) assessoramento jurídico para o trabalho das comissões; e) registros relacionados com a atividade; f) emissão de certidões, e g) prestação de informações para auxiliar a atuação judicial da União e a realização de atividades pelo Tribunal de Contas da União, Controladoria-Geral da União, Polícias Federal e Civil e o Ministério Público.

Sem qualquer interferência nos aspectos relativos ao mérito das investigações, de modo a assegurar às comissões processantes a independência exigida pelo art. 150 da Lei nº 8.112, de 1990, o respeito às formalidades essenciais à garantia dos princípios do contraditório e da ampla defesa e o sigilo necessário à condução dos trabalhos apuratórios, são utilizados instrumentos que permitem à Corregedoria acompanhar permanentemente, por meio da sua Coordenadoria de Medidas Disciplinares (CMD/CGAU), a evolução procedimental das medidas disciplinares por ela instauradas e coordenadas, com a possibilidade do fornecimento imediato de relatórios, sempre que necessários.

Cumpra observar, nessa seara, a edição da Portaria Interministerial AGU/MF nº 16, de 2008. O ato em questão superou os diplomas normativos anteriores e fixou as seguintes definições básicas:

- a) formação de um quadro de 40 (quarenta) Procuradores da Fazenda Nacional e Advogados da União mobilizados para as atividades disciplinares (e correicionais) conduzidas pela Corregedoria-Geral da Advocacia da União;
- b) exclusividade de atuação dos membros da AGU envolvidos nessas atividades; e
- c) distribuição da força de trabalho mobilizada de forma proporcional ao quantitativo de advogados públicos em exercício em cada um dos órgãos envolvidos nas indicações (Procuradoria-Geral da União, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e Consultoria-Geral da União).

⁶ Nos últimos dois anos foram instauradas as primeiras sindicâncias patrimoniais voltadas para membros da AGU.

Anualmente, desde 2005, são realizados, em ação conjunta com a Escola da AGU, a Procuradoria-Geral Federal (PGF), a Controladoria-Geral da União (CGU), a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e a Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil, cursos de processo administrativo disciplinar, com cerca de 40 (quarenta) horas/aula, para os futuros integrantes de comissões processantes ⁷.

5.1 ATIVIDADES DISCIPLINARES EM NÚMEROS

A evolução do número de processos administrativos disciplinares (em sentido amplo) instaurados pode ser observada no quadro que segue.

ANO	PROCESSOS INSTAURADOS
2003	10
2004	13
2005	24
2006	38
2007	79
2008	66

O aumento progressivo do número de processos administrativos disciplinares instaurados decorre: a) do aprimoramento metodológico e instrumental da atividade correicional, que resultou num exame mais detalhado da verificação da regularidade e eficácia dos serviços prestados pelos órgãos jurídicos; b) do aumento do número de representações contra membros da Advocacia-Geral da União; e c) do fato de ter sido dirimido, em 2006, o conflito positivo de competência que era sustentado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional desde a edição da Lei Complementar nº 73, de 1993.

Quanto a esse último aspecto, importa destacar que, na visão da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, seria ela também competente para a instauração de processos administrativos disciplinares destinados à apuração da licitude da conduta de Procuradores da Fazenda Nacional, tendo em vista a sua subordinação administrativa ao Ministério da Fazenda. Essa divergência de entendimento restou superada com o julgamento, pelo Superior Tribunal de Justiça, do Mandado de Segurança nº 10908/DF,

⁷ É digno de registro que são raríssimos os casos de anulação judicial de processos administrativos disciplinares conduzidos pelas comissões processantes designadas pelo Corregedor-Geral da Advocacia da União e pelo Advogado-Geral da União.

que anulou processo administrativo disciplinar instaurado pela PGFN, e concluiu ser a competência para tal medida privativa da Corregedoria-Geral da Advocacia da União.

6 ATIVIDADE DE APOIO A JULGAMENTO

Com a edição da Portaria nº 415, de 2007, foi transferida para a Corregedoria-Geral da Advocacia da União a competência para elaborar as notas que irão subsidiar julgamentos de sindicâncias e processos administrativos disciplinares pelo Advogado-Geral da União.

Nas aludidas manifestações são analisadas: a) a regularidade formal da condução dos trabalhos; b) a correta aplicação da legislação vigente; c) a plausibilidade das conclusões; e d) a adequação das eventuais penas propostas.

Em 2008, houve a disponibilização no *site* da AGU, na área reservada à Corregedoria, do EMENTÁRIO DE NOTAS TÉCNICAS DE APOIO AOS JULGAMENTOS DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES PELO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO.

6.1 ATIVIDADE DE APOIO AO JULGAMENTO EM NÚMEROS

Em 2007 e 2008, foram elaboradas, respectivamente, 17 (dezesete) e 75 (setenta e cinco) manifestações para subsidiar julgamentos de sindicâncias e processos administrativos disciplinares.

7 OUTROS REGISTROS QUANTITATIVOS DAS ATIVIDADES DA CORREGEDORIA

Em 2007 e 2008, no exercício das atividades relatadas nos tópicos anteriores, a Corregedoria-Geral da Advocacia da União produziu vários tipos de documentos cujos quantitativos são informados no quadro que segue ⁸:

⁸ É preocupante a evolução dos dados relacionados com a força de trabalho da CGAU/AGU. Com efeito, paralelamente ao aumento quantitativo e qualitativo das atividades da Corregedoria, acontece uma paulatina redução do número de servidores em exercício na Casa Correccional. Registre-se que, no final do ano de 2005, eram 26 (vinte e seis) os advogados públicos em exercício na CGAU/AGU. Ao final de 2008, esse número caiu para 20 (vinte). Em termos de servidores administrativos, o órgão já contou com 43 (quarenta e três) agentes em 2002. Ao final de 2008, esse último número caiu para 31 (trinta e um).

DOCUMENTOS	2007	2008
Portarias do Corregedor-Geral	338	648
Ordens de Serviço	11	07
Notas do Corregedor-Geral	46	59
Informações	708	784
Subsídios para a defesa da União	04	22
Despachos	3535	4321
Ofícios	1095	1507
Memorandos	795	944
Certidões emitidas	80	134
Informações ao Ministro	-	185

8 OS PRINCIPAIS CONDICIONAMENTOS DA AÇÃO DA CORREGEDORIA-GERAL DA ADVOCACIA DA UNIÃO NO ATUAL CONTEXTO DA ADVOCACIA PÚBLICA FEDERAL

São basicamente três, no momento atual, os principais condicionamentos “não-normativos” ou “externos” sobre a atuação da Corregedoria-Geral da Advocacia da União:

- a) o significativo processo de transformação cultural na forma de exercício da advocacia pública;
- b) o reconhecimento da peculiar dignidade funcional dos advogados públicos; e
- c) a redobrada cautela ou prudência na atuação diante de ausência ou insuficiência de padrões normativos balizadores do exercício da advocacia pública no atual contexto de mudanças.

Em primeiro lugar, como foi dito, a Advocacia Pública Federal passa por um singular, instigante e desafiador momento de transformações profundas de procedimentos e comportamentos. Trata-se de uma fase de transição cultural que deixa para trás uma certa forma de exercer a advocacia pública e inicia a construção de ferramentas e instrumentos ajustados a um novo padrão de desempenho dos advogados públicos. Neste momento, valores do passado, construídos e assentados durante décadas, perdem continuamente força e sentido diante do surgimento de novos paradigmas de atuação funcional.

Um dos mais emblemáticos exemplos da velha forma de atuação no seio da Advocacia Pública Federal reside na diretriz, delineada e alimentada durante anos, de que o advogado público deveria manejar

todos os recursos processuais possíveis, adiando indefinidamente o término do processo judicial e, na medida do possível, percorrendo todas as instâncias do Poder Judiciário.

Em segundo lugar, cresce e ganha consistência o processo de reconhecimento da dignidade funcional especial dos advogados públicos federais, como de resto de todos os advogados públicos. Essa condição funcional específica decorre de três vetores político-jurídicos de relevo:

a) a natureza intelectual da atuação do Advogado Público (que, via de regra, produz manifestações técnico-jurídicas lançando mão de recursos de argumentação e de retórica, essa última na sua melhor e mais nobre acepção);

b) o *status* constitucional das carreiras e das funções institucionais desempenhadas⁹; e

⁹ “O Texto Maior definiu, no caput do art. 131, as funções institucionais da Advocacia-Geral da União. Com efeito, a representação judicial e extrajudicial da União e a consultoria e o assessoramento jurídicos do Poder Executivo são deveres funcionais a serem exercitados no âmbito da instituição ou, em outras palavras, pelo sistema de órgãos jurídicos da Advocacia Pública Federal.

Ocorre que o mesmo art. 131 da Constituição, agora no parágrafo segundo, prescreveu que o ingresso nas classes iniciais das carreiras jurídicas da Advocacia-Geral da União será efetivado por meio de concurso público de provas e títulos.

O disposto no art. 131, parágrafo segundo, merece especial atenção. Afinal, a exigência de concurso para ingresso nos cargos públicos já está inscrita no art. 37, inciso II, da mesma Carta Magna. Não é crível admitir que o comando consiste em mera repetição da salutar e republicana definição constitucional. São outras, portanto, as finalidades do parágrafo segundo do art. 131 da Constituição.

Os dois sentidos mais importantes do dispositivo em comento, notadamente quando realçada a sua topografia, como parágrafo do art. 131, são: a) a fixação do status ou dignidade constitucional das carreiras jurídicas da Advocacia-Geral da União e b) a definição de que as funções institucionais da Advocacia-Geral da União são exercitáveis pelos integrantes de suas carreiras jurídicas.

O primeiro sentido, reafirmado, ainda no Texto Maior, precisamente no art. 29, parágrafo segundo, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias⁶, impõe conseqüências bem definidas, notadamente no campo remuneratório e das prerrogativas e garantias para o exercício isento das atribuições. Embora as presentes considerações estejam voltadas para o referido segundo sentido do parágrafo segundo do art. 131 da Constituição, não custa registrar, desde logo, alguns dos seus mais importantes desdobramentos, como nítidos imperativos constitucionais, na esteira do primeiro sentido.

Assim, o status constitucional das carreiras jurídicas da Advocacia-Geral da União, em presença simétrica com as carreiras que dão vida às demais funções essenciais à Justiça, exige a fixação, no plano legal, de um regime jurídico paritário. Tal paridade deve ser efetivada em remunerações estabelecidas nos mesmos níveis e em prerrogativas e sujeições similares e condizentes com o exercício das atribuições específicas.

Ressalte-se, neste passo, um quadro dos mais perversos para com a advocacia pública federal. Tratam-se dos ‘esquecimentos’ da fixação das prerrogativas necessárias para o exercício isento e eficiente das funções desse estratégico segmento do Estado e da definição de patamares remuneratórios compatíveis, evitando, inclusive, o ‘canibalismo’ entre carreiras jurídicas, com as mais nefastas conseqüências daí decorrentes. Por outro lado, as sujeições são ‘convenientemente’, e de forma isolada, ‘lembradas’. Observe-se que o exercício da advocacia pelos membros da Advocacia-Geral da União, somente nas funções institucionais foi consagrado com acerto no art. 28, inciso I, da Lei Complementar no 73, de 1993. Recentemente, por força do art. 6º da Lei no 11.890, de 2008, decorrente da conversão da Medida Provisória nº 440, de 2008, foi veiculada uma nova sujeição ou restrição: ‘... regime de dedicação exclusiva, com o impedimento do exercício de outra atividade remunerada, pública ou privada, potencialmente causadora de conflito de interesses, ressalvado o exercício do magistério, havendo compatibilidade de horários’.

Retomamos o segundo sentido do parágrafo segundo do art. 131 da Constituição.

As funções de assessoramento, consultoria e representação judicial e extrajudicial da União são estratégicas para o Estado. Afinal, a existência e a continuidade de cruciais decisões governamentais e de imprescindíveis políticas públicas dependem necessariamente das várias formas de atuação jurídica da Administração Pública. Ademais, o resguardo do patrimônio público, em sentido amplo, contra toda sorte de investidas indevidas depende de uma Advocacia Pública forte e aparelhada, em todos os sentidos, para resistir aos ataques oriundos dos interesses mais diversificados.

Nessa linha, o constituinte foi sábio. Não só criou a instituição Advocacia-Geral da União, mas também previu expressamente o seu princípio ativo, a sua sustentação visceral: as carreiras jurídicas da instituição⁸. Depreende-se, pois, do discurso constitucional que instituição e carreiras formam uma necessária simbiose. Não existe um sem o outro.

Seguramente, não existiria, como efetivamente não existe, espaço constitucional para o exercício descompromissado das funções institucionais da Advocacia-Geral da União. Não possui o menor sentido ‘capturar’, no mercado dos interesses

c) os estratégicos interesses públicos geridos ou administrados.

Nessa seara, um bom exemplo a ser dado consiste na equivocada tentativa de submeter os advogados públicos ao controle da tradicional “folha de ponto” (com registro de horários fixos de entrada e saída nos expedientes da manhã e da tarde). É evidente que tal instrumento, adequado para a grande maioria dos servidores públicos, por conta da natureza do trabalho por esses realizados, não se amolda à natureza e ao *status* das atribuições exercidas pelos advogados públicos. Com efeito, o controle, e deve existir controle, sobre as atividades funcionais dos advogados públicos precisa ajustar-se às peculiaridades e a natureza das funções exercidas¹⁰.

Em terceiro lugar, leva-se em consideração que a prudência, a cautela, o cuidado, próprios da atuação de todos os órgãos de controle, ganham especial reforço e relevo diante da insuficiência ou ausência de padrões normativos que possam ser utilizados para contrastar com a conduta específica do advogado público levada ao conhecimento da Corregedoria-Geral da Advocacia da União.

8.1 INSTRUMENTOS UTILIZADOS PELA CORREGEDORIA PARA ENFRENTAR OS DESAFIOS DOS NOVOS TEMPOS DA ADVOCACIA PÚBLICA FEDERAL

Assim, a Corregedoria-Geral da Advocacia da União atua sobre essa realidade funcional complexa, multifacetada e em transformação acelerada. Tais *circunstâncias* moldam ou balizam profundamente as variadas atividades correicionais realizadas pela Corregedoria.

Nessa perspectiva, uma das principais preocupações (e esforços) no âmbito da Corregedoria-Geral da Advocacia da União nos últimos anos foi justamente desenvolver ferramentas ou instrumentos que permitissem tratar com mais propriedade as ocorrências ou notícias de supostas irregularidades na atuação funcional de advogados públicos e nos órgãos jurídicos da instituição.

Destacamos, nesse passo, quatro instrumentos de extrema importância na ação atual da Corregedoria-Geral da Advocacia da União:

a) os procedimentos correicionais extraordinários;

predominante privados, profissionais que, sem perda dos vínculos com esses últimos interesses, passem a gerir ou ‘defender’, por espasmos, por conveniências, interesses públicos tão relevantes”. CASTRO, Aldemario Araujo. Da privatividade do exercício das funções institucionais da Advocacia-Geral da União por seus Membros. Disponível em: <<http://www.aldemario.adv.br/privatividade.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2009.

¹⁰ Nesse sentido, a CGAU/AGU apresentou, ao Advogado-Geral da União, depois de ampla discussão com todos os órgãos de direção superior da Advocacia Pública Federal, uma proposta de regulamentação da forma de controle das atividades funcionais dos membros da AGU, Procuradores Federais e Procuradores do Banco Central do Brasil. Esse ato afasta, de vez, a inadequada utilização da tradicional “folha de ponto” pelos advogados públicos. Na mesma linha, também foi apresentada minuta de regulamentação do exercício de atividades de magistério pelos advogados públicos federais.

- b) a Ordem de Serviço CGAU nº 3, de 2008;
- c) o ementário de notas técnicas de apoio aos julgamentos de processos administrativos disciplinares; e
- d) o glossário de entendimentos e atos normativos.

Os procedimentos correicionais extraordinários, como destacado, permitem uma análise mais aprofundada de cada possível irregularidade levada ao conhecimento da Corregedoria. Por essa via, é possível concretizar a antes referida *cautela redobrada* exigida nestes tempos de mudanças radicais no âmago do exercício da advocacia pública.

Conforme a Ordem de Serviço CGAU/AGU nº 3, de 2008, a análise das ocorrências de “perdas de prazos” processuais, caracterizadas pela não-apresentação da manifestação judicial pertinente no prazo fixado em lei ou pelo juízo, considerará, na medida do possível, 16 (dezesseis) diretrizes expressas, entre elas: contexto pessoal e funcional da atuação do advogado público responsável pela prática do ato processual; volume de trabalho atribuído ao advogado público responsável pela prática do ato processual e manifestação escrita do advogado responsável pela prática do ato processual onde constem as razões para a não-atuação.

O GLOSSÁRIO de atos normativos e entendimentos, disponibilizado no *site* da AGU, na área reservada à Corregedoria, contém uma lista de temas ou assuntos significativos, relacionados com as atribuições da Casa Correicional, onde estão indicados os atos normativos pertinentes e os entendimentos firmados no âmbito da Advocacia-Geral da União. Trata-se de um importante instrumento de referência e orientação na atuação dos advogados públicos federais.

8.2 INDEPENDÊNCIA TÉCNICA DO ADVOGADO PÚBLICO FEDERAL

Um dos temas mais relevantes e delicados para os advogados públicos federais consiste justamente na independência técnica no exercício, em suas múltiplas facetas, de suas funções institucionais. Em tempos de mudanças de comportamentos e valores no seio da advocacia pública, a temática assume especial importância. Com efeito, no momento atual as já difíceis fronteiras do manejo regular da independência técnica ganham contornos de indefinição e imprecisão mais acentuados.

Curiosamente, ressalvada a menção genérica para todos os advogados presente no Estatuto da Advocacia e da Ordem dos

Advogados do Brasil ¹¹, a independência técnica do advogado público federal parece não estar contemplada expressamente em nenhum dispositivo legal. Entretanto, foi reconhecida explicitamente:

- a) no Parecer GQ-24 (vinculante, porque aprovado pelo Presidente da República);
- b) em manifestações do Advogado-Geral da União; e
- c) em inúmeros pronunciamentos da Corregedoria-Geral da Advocacia da União.

Ressalte-se que a Corregedoria-Geral da Advocacia da União avançou no trato da questão, para além da simples afirmação da existência de independência técnica. A Casa Correicional da AGU vem ponderando:

- a) que a independência técnica é relativa;
- b) o exercício regular da independência técnica pressupõe decisões e manifestações razoáveis e adequadas; e
- c) a independência técnica não pode esquecer ou desconsiderar os interesses públicos defendidos pelos advogados públicos em juízo, circunstância que reclama combatividade e mitigação ou eliminação de condutas baseadas exclusiva ou majoritariamente em entendimentos pessoais.

Sem dúvida, na seara da independência técnica, a problemática da não-interposição de recursos, notadamente extraordinários, e das pertinentes justificativas para tais atitudes assumem posição central.

9 CONCLUSÕES

Não se justifica, portanto, uma imagem essencialmente negativa acerca da Corregedoria-Geral da Advocacia da União. Afinal, a existência e o exercício efetivo de um controle especial sobre a atuação dos advogados públicos federais e, de forma mais ampla, sobre o serviço jurídico como um todo, é necessário e inseparável da própria identidade da Advocacia Pública Federal ¹².

Por outro lado, a Corregedoria, para além de sua missão disciplinar, possui papel de relevo na identificação e superação dos problemas mais sensíveis que impedem ou dificultam o alcance de padrões adequados de eficiência do serviço jurídico.

Ademais, com *cautela redobrada*, respeito à dignidade funcional do advogado público e atenta ao momento de transformações por

¹¹ Arts. 18, 31, 54 e 61 da Lei nº 8.906, de 1994.

¹² Afirma o STF/Pleno em decisão de 9 de agosto de 2007 (MS 24.631): “*Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa*”.

que passa a Advocacia Pública Federal, a Corregedoria constrói, com rigor e sensibilidade, com energia e cuidado, com força e equilíbrio, um padrão de atuação que permite dar tratamento adequado aos multifacetados casos analisados (problemas gerenciais, falhas pontuais, carências logísticas, comportamentos inadequados, irregularidades menores, infrações disciplinares significativas, condutas ilícitas e inaceitáveis, com colorido de inequívoca má-fé, entre outros).