Importância da AGU ainda não foi devidamente avaliada

A Advocacia-Geral da União, órgão essencial à Justiça, cujo titular ocupa cargo político com status de ministro de Estado, faz a representação judicial e extrajudicial da União, com atuação no contencioso nos três poderes e no consultivo apenas no Poder Executivo. É uma instituição nova, em fase de consolidação, cuja importância não foi devidamente avaliada.

Uma das peculiaridades do órgão é a distinção entre o Advogado-Geral da União e a instituição Advocacia-Geral da União, que poucos conhecem. O primeiro, a pessoa física, cidadão maior de 35 anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, nomeado pelo Chefe do Poder Executivo, exerce cargo de livre provimento, cabendo-lhe prestar assessoramento imediato ao Presidente da República. Já a instituição AGU faz a representação judicial e extrajudicial da União, que envolve os três poderes.

A atuação da Advocacia-Geral da União no contencioso — como autora, ré ou terceira interessada — cuidando da defesa das políticas, do interesse, do erário e dos agentes públicos é digna de elogio. O êxito tem sido incontestável, seja por intermédio da Procuradoria-Geral da União e Procuradoria-Geral Federal, como no caso da cassação de liminares contra as obras do PAC — Programa de Aceleração do Crescimento, seja por meio da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e da também da Procuradoria-Geral Federal na recuperação de créditos (incluindo dívida ativa da União e do INSS), e na defesa da União em matéria tributária.

A AGU — integrada por Advogados da União, Procuradores Federais e Procuradores da Fazenda Nacional, todos de excelente formação jurídica — como o maior e mais qualificado escritório de advocacia da América Latina, tem melhorado sensivelmente a estatística de decisões favoráveis à União, incluindo as autarquias, fundações e agências, com a presença em todo o território nacional. São raros os casos em que a União perde prazo ou é condenada por omissão e, quando isto ocorre, o servidor responsável responde a correição, cuja consequência tem sido a demissão do serviço público.

No consultivo, a AGU, antes refratária a opinar na formulação das políticas públicas, limitando-se à análise de contratos, licitações e regras de pessoal, na gestão do ministro José Antônio Dias Toffoli, tem sido cada vez mais chamada a manifestar-se sobre projetos de lei e medidas provisórias de iniciativa do presidente da República, numa evidente valorização do órgão. O pressuposto é de que a participação na formulação da política pública é determinante para evitar problemas de legalidade nos atos instituidores, facilitando enormemente a defesa judicial desses atos legais perante o Judiciário.

Os pareceres do Consultor-Geral da União, tanto sobre as proposições que lhes são submetidas, quanto os de caráter normativo, têm merecido elogios pela profundidade e equilíbrio. Os pareceres do consultor, entretanto, só geram efeitos e passam a ter efetividade quando submetidos ao referendo do Advogado-Geral da União e, quando possuem caráter normativo, também do presidente da República. São exemplos da necessidade de chancela presidencial os pareceres sobre a anistia dos demitidos durante o Governo Collor, a demarcação dos quilombolas e a aquisição de terras por estrangeiros.

Outros aspectos que merecem elogios são a criação e intensificação dos trabalhos das câmaras de conciliação, os convênios com o TCU e o INSS para normatizar procedimentos, além da elaboração de

pareceres, enunciados e súmulas que pacificam o entendimento na administração pública, numa ação preventiva que elimina gargalos e facilita o trabalho dos advogados públicos, reduzindo as demandas judiciais, que têm na União seu principal cliente.

A instituição, como órgão de Estado, tem avançado muito na atual gestão, mas precisa avançar muito mais e em várias dimensões. Três delas são fundamentais: a autonomia funcional, a criação de carreira de apoio e a integração dos sistemas jurídicos do contencioso e do consultivo, com acesso às bases de dados pelos integrantes da carreira, especialmente os ocupantes de cargo de natureza especial, que constituem a alta direção do órgão.

Um dos problemas da AGU, especialmente na área consultiva, é o fato de que cada ministro deseja, em sua consultoria jurídica, ter seu advogado-geral particular, porém, sem as exigências nem as qualificações exigidas constitucionalmente ao titular da AGU. Em geral, o critério de escolha para os convidados a dirigirem as consultorias jurídicas, quando alheios aos quadros da AGU, são lealdade, amizade ou relação política, ficando em segundo plano o conhecimento ou domínio dos ritos e normas para a formulação de política pública.

Apenas para ilustrar, dos 210 profissionais do Direito em exercício em 27 órgãos da instituição, 40% não pertencem às carreiras da AGU e 46% dos 152 postos (cargos ou funções de confiança) são ocupados por pessoas estranhas ao serviço público. Isto significa que parte significativa da assessoria e consultoria jurídica em atos administrativos relevantes e formulação de políticas públicas não envolve os quadros da AGU, justificando, em parte, a baixa qualidade dos atos produzidos pelas pessoas de “confiança” da autoridade, muitos deles devolvidos ou refeitos pelas Subchefias da Casa Civil, que zelam pela qualidade e harmonia com as diretrizes governamentais dos textos submetidos à assinatura do Presidente da República.

Algumas carreiras de Estado, como o pessoal da Controladoria-Geral da União, do Banco Central e da Polícia Federal, embora legalmente não tenham autonomia funcional, se credenciaram e vêm exercendo essa autonomia na prática. A AGU precisa avançar nessa perspectiva e o caminho é a valorização da prata da casa. A atual gestão já deu dois passos importantes, que contribuíram para levantar a moral dos integrantes do quadro da instituição: a melhoria remuneratória e a realização dos encontros e congressos das carreiras jurídicas, reunindo as quatro pernas da prestação jurisdicional (o magistrado, que julga; o Ministério Público, que acusa; a advocacia pública, que defende e a Defensoria Pública, encarregada da defesa do pobres), todos absolutamente em igualdade de condições.

A AGU, apesar de jovem, (existe há apenas 15 anos), já prestou e continuará prestando grandes serviços ao país, tanto na defesa das políticas de Estado, quanto na formulação de políticas públicas. E, para continuar nesse diapasão, necessita cada vez mais valorizar os advogados públicos, de um lado reservando os cargos de direção nas consultorias aos membros da carreira, e, de outro, exercendo plenamente suas prerrogativas, entre elas o patrocínio de ações civis públicas em defesa do patrimônio da União e da moralidade da administração pública.

Antônio Augusto de Queiroz é jornalista, analista político e Diretor de Documentação do DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar.