



Rommel Macedo: Escolha de quadros da AGU deve adotar critérios técnicos

Nos últimos anos, em virtude de um eficiente trabalho realizado por várias instituições de controle, muitos casos de corrupção foram divulgados e combatidos em âmbito federal, evitando que recursos bilionários continuassem sendo desviados. A atuação dessas instituições decorre de diversas prerrogativas conferidas pela Constituição Federal de 1988, a começar pela obrigatoriedade do concurso público para os cargos de provimento efetivo. Justamente nesse contexto, de forte avanço das instituições, inserem-se as “Funções Essenciais à Justiça”, dentre as quais a Advocacia-Geral da União (AGU).

Além de representar a União, judicial e extrajudicialmente, a AGU também presta uma relevante atuação de consultoria e assessoramento jurídicos ao Poder Executivo Federal, nos termos do artigo 131 da Constituição de 1988. No que tange às atribuições consultivas, estas são desempenhadas junto aos diversos ministérios e secretarias da Presidência da República, sendo também exercidas pelas Consultorias Jurídicas da União nos Estados da federação.

Essas competências consultivas objetivam, principalmente, garantir que as políticas públicas sejam formuladas e implementadas de acordo com o ordenamento jurídico, apontando as inconstitucionalidades e ilegalidades possivelmente existentes em ações governamentais e buscando formas alternativas para garantir o atendimento das demandas sociais. Em suma, trata-se de um verdadeiro controle de juridicidade, que não existe para impedir ou travancar políticas públicas, mas sim para assegurar sua integridade jurídica. A este respeito, cumpre destacar as publicações de Diogo de Figueiredo Moreira Neto sobre a Advocacia de Estado, a clássica doutrina de Karl Loewenstein sobre a função de controle, bem como os mais recentes estudos de Bruce Ackerman sobre os poderes estatais.

Evidentemente, as manifestações consultivas da AGU não se limitam a apontar inconsistências jurídicas nas políticas públicas. Seu escopo vai muito além, de modo a demonstrar soluções jurídicas alternativas aos gestores públicos, garantindo que os legítimos interesses da sociedade sejam efetivados. Portanto, não sendo viável formular uma política pública num determinado modelo, que se busquem outras formas para o alcance dos objetivos sociais, sempre de acordo com o ordenamento jurídico em vigor.

Nesse contexto, não se pode admitir que o controle de juridicidade, na esfera consultiva, seja desempenhado por servidores ocupantes de cargos em comissão (sem prévia aprovação em concurso público). Desta forma, encontra-se em vigor a Orientação Normativa AGU nº 28, de 9 de abril de 2009, dispondo que: “a competência para representar judicial e extrajudicialmente a União, suas autarquias e fundações públicas, bem como para exercer as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo Federal, é exclusiva dos membros da Advocacia-Geral da União e de seus órgãos vinculados”.

Ressalte-se que tal Orientação Normativa da Advocacia-Geral da União vai ao encontro da reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, relativamente ao princípio do concurso público, bem assentada na ADI 159/PA, na ADI 881/ES e na ADI 2682/AP, dentre outros julgados. Deste modo,



garante-se também a eficácia de princípios correlatos, a exemplo da legalidade, da moralidade, da impessoalidade e da eficiência, todos previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

Assim, no que toca aos órgãos da Administração Pública Federal Direta (ressalvado o Ministério da Fazenda), compete aos advogados da União exercer a consultoria e o assessoramento jurídicos, tratando-se de atribuições exclusivas da carreira. Todavia, de um modo incompreensível, há quem afirme que essas competências exclusivas seriam deletérias para a governabilidade, pois impediriam que o governante nomeasse advogados de sua “confiança”.

Ora, é certo que a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático. Adotando-se a clássica conceituação de Abraham Lincoln, trata-se de um regime no qual a “democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo”. Portanto, é sim imprescindível que os governantes eleitos contem com instrumentos para atender às legítimas demandas populares.

Contudo, não se pode olvidar que a República Federativa do Brasil é também um Estado de Direito, onde os órgãos públicos devem atuar em conformidade com o ordenamento jurídico. Eis porque, em seu art. 1º, *caput*, a Constituição Federal de 1988 prevê que tal República “constitui-se em Estado Democrático de Direito”.

Por consequência, quando a Constituição Federal prevê que as carreiras da AGU são acessadas por concursos públicos de provas e títulos (art. 131, § 2º), objetiva-se garantir que as funções jurídicas sejam desempenhadas com base em critérios técnicos (e não político-partidários). Intenta-se permitir que os governantes (legitimamente eleitos) contem com consultoria e assessoramento jurídicos prestados não por advogados demissíveis *ad nutum*, mas sim por profissionais que possuam independência técnica e maior estabilidade em suas funções.

Frente a essas considerações, já não se pode admitir que as Consultorias Jurídicas junto a Ministérios e as Assessorias Jurídicas junto a órgãos da Presidência da República continuem tendo suas funções jurídicas exercidas por servidores comissionados, usurpando-se as atribuições constitucionais e legais da carreira de Advogado da União. Nesta perspectiva, o presente artigo serve de alerta para o deletério Projeto de Lei Complementar nº 205/2012, que objetiva alterar a Lei Complementar nº 73/1993 (Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União). Tal proposta é rejeitada, quase que unanimemente, pelos membros da AGU, haja vista sua flagrante inconstitucionalidade.

Contrariando o princípio do concurso público, privando os membros das carreiras jurídicas de toda e qualquer independência técnica e afrontando a natureza institucional da AGU, o Projeto de Lei Complementar nº 205/2012 parte de uma concepção enviesada de governança. Pretende-se que uma instituição de Estado seja aparelhada para atender a interesses político-partidários, afastando a República Federativa do Brasil do perfil que lhe foi atribuído pela Constituição Federal.



Por fim, é fundamental que os representantes eleitos percebam que boa governança não é o simples atendimento de demandas sociais, de qualquer forma e independentemente dos mecanismos de controle. A boa governança necessita, sobretudo, atuar com base em critérios jurídicos objetivos e pautados na legislação em vigor. Este é um importante traço distintivo entre os regimes autoritários (muitos deles populistas) e os regimes verdadeiramente democráticos.

Para que exista um verdadeiro Estado Democrático de Direito, os governos não podem enxergar-se como a própria vontade popular, mas sim como instrumentos para a realização dessa vontade. Eis o que se espera do cenário político brasileiro, decorridos quase vinte e cinco anos desde a promulgação da Constituição de 1988.

Date Created

31/07/2013