

Entrevista: Luís Inácio Adams, advogado-geral da União



Spacca" data-GUID="luiz-inacio-adams-spacca.png">O advogado-geral

da União, **Luís Inácio Adams**, vive dias agitados. Como decano da Esplanada dos Ministérios, é ele o responsável por defender tanto o governo quanto as políticas públicas, o Estado e a presidente da República.

Por isso é que ele hoje divide as atenções entre as discussões sobre “pedaladas fiscais” no Tribunal de Contas da União, costurar junto ao Ministério do Planejamento formas de valorizar a carreira da advocacia pública federal e mostrar ao meio empresarial que os acordos de leniência são seguros e valem a pena, mesmo com toda a exposição à qual submete as companhias.

Em entrevista à revista eletrônica **Consultor Jurídico**, Adams reconhece que a lei Anticorrupção (12.846/2013) tem suas falhas, principalmente porque distribui competências concorrentes. Segundo ele, o esforço da administração pública agora é o de uniformizar sua atuação para dar segurança jurídica aos acordos. Do ponto de vista legislativo, Adams acredita que o texto deve ser mais completo para dizer, por exemplo, qual o papel do Ministério Público na investigação administrativa da corrupção.

E se o ministro-chefe da AGU tem papel fundamental no alto índice de judicialização de conflitos, a postura do AGU atual foi bastante elogiada durante as discussões dos projetos de lei sobre mediação e arbitragem, recentemente aprovados pelo Congresso. Ambos os textos pretendem estimular a cultura da não judicialização, mas é o poder público quem responde por quase 40% de todas as ações em trâmite, que hoje estima-se que cheguem a 100 milhões.

O ministro Adams é, por exemplo, um defensor de saídas não judiciais para as execuções fiscais, que representam 30% dos processos em acervo nos tribunais. Ele é autor de um projeto para tornar a cobrança de impostos uma ação administrativa, e não mais judicial.



Mas ele sabe que o caminho apenas começou: “A mediação é um instrumento que depende de uma cultura de acordo, o que é muito difícil ainda na administração tributária. Não é impossível, pois diversos países têm isso, mas, como é uma obrigação que decorre de lei, não é disponível, a princípio”.

Lei a entrevista:

ConJur — O senhor acha que o governo pode perder no TCU, no caso das chamadas “pedaladas” fiscais?

Luís Inácio Adams — Espero que não. É uma decisão que, em termos técnicos, a União não perde. Os argumentos são consistentes. Hoje se pontuam questões da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) que evidenciam como são feitas as coisas. Veja a questão do contingenciamento. A lei, no artigo 9º, *caput*, deixa claro que não é atribuição apenas do Executivo fazer o contingenciamento. Mas onde está o contingenciamento do Judiciário, do Legislativo e do próprio TCU? Não existe, mas a lei exige. O Executivo não pode fazer contingenciamento em nome deles. Diz a lei: “Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos 30 dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias”.

ConJur — Isso comprova a correção do governo?

Luís Inácio Adams — A rigor, posso garantir que usamos a metodologia adequada. As ações foram feitas da melhor forma. Em relação aos repasses aos bancos, eles seguiram a sistemática adotada há 14 anos e que foi referendada pelo próprio TCU. Nunca foi objeto de qualquer apontamento. Essas sistemáticas, do ponto de vista objetivo, nunca resultaram em prejuízo para o banco. Entre depósitos e pagamentos, a União sempre foi credora, nunca pagou juros, já que nunca ficou devendo.

ConJur — Vale a pena para as empresas fazer acordo de leniência?

Luís Inácio Adams — Eu acredito que vale, porque as empresas que têm um agente seu envolvido em prática de corrupção se submetem a todo o rigor da Lei 12.846, que é a Lei Anticorrupção. Ela impõe multas pesadas e é focada fundamentalmente na formação de *compliance*. Ou seja, de comportamentos por parte de empresas e instituições em favor do combate à corrupção, que são regras de transparência, de gestão, de controle etc. que a empresa tem que adotar para garantir isso. Ora, o acordo da leniência é um instrumento que permite fortalecer esta implementação de *compliance* associado a outros elementos, que são a recuperação dos valores e a colaboração com a investigação. Esse conjunto representa, no meu ponto de vista, o que eu chamo de um resgate reputacional da empresa. Uma empresa que se vê envolvida numa situação de corrupção contra o Estado tem a sua imagem fortemente afetada na sociedade e isso também repercute no próprio sistema de financiamento das empresas. Portanto, vale para a companhia que queira de fato fazer esse exercício de reestruturar-se em favor do combate a essa situação de corrupção.

ConJur — Agora, a empresa abre todos os seus números, confessa, denuncia etc. para fazer um acordo com a CGU, mas fica sujeita à ação do Ministério Público ou do Tribunal de Contas da União. Que vantagem ela tem?

Luís Inácio Adams —



Temos trabalhado para que haja uniformidade de entendimentos entre esses órgãos, o que não conseguimos ainda alcançar, mas já temos um caminho via Tribunal de Contas da União. Quer dizer, um acordo firmado numa modelagem que nós construímos hoje passa em algum momento pela homologação do Tribunal de Contas, o que dá efetividade maior ao próprio acordo. Então até mesmo quando o MP não concorda com o acordo, ele ganha força e isso dá segurança. Não é de se menosprezar, por exemplo, que o Cade faz acordos de leniência, inclusive com repercussão penal, e essa leniência ninguém discutiu. Já foram 49 acordos firmados, as empresas não deixaram de firmá-los.

ConJur — Mas o acordo com o Cade é igual a esse da nova lei, com a CGU?

Luís Inácio Adams — Tem dois tipos de acordo de leniência, um que trata da corrupção e um que trata dos crimes contra a concorrência, como os crimes de combinação de preços, cartel etc. Este segundo espectro de atuação é do Cade há bastante tempo.

ConJur — Já existe algum caso do acordo previsto na Lei Anticorrupção bem sucedido?

Luís Inácio Adams — Até onde eu estou informado, não.

ConJur — Isso quer dizer que a lei até agora não funcionou nesse ponto

Luís Inácio Adams — A lei é nova e o evento que ela está sendo chamada a regular é muito grande, muito impactante. Sua aplicação causou grande controvérsia, e isso gerou insegurança. É claro que, no Brasil, temos a dificuldade de que, para as mesmas situações há vários órgãos incidindo sobre aquela situação: Tribunal de Contas, Ministério Público da União, Advocacia-Geral da União, Controladoria-Geral da União, Petrobras... É uma multiplicidade muito grande. Veja a questão ambiental, por exemplo: tínhamos um problema regulatório em que o mesmo evento ambiental podia ser submetido à fiscalização ambiental do estado, do município e da União, criando uma verdadeira balbúrdia, uma babel. Em parte isso foi regularizado com a Lei Complementar 140, mas, de qualquer maneira, essa realidade sobreposta da atuação estatal permanece, o que gera uma grande insegurança, de fato.

ConJur — E qual é a solução?

Luís Inácio Adams — Do ponto de vista da administração, o esforço é tentar uniformizar isso, tentar construir soluções que deem o maior grau de segurança possível. Por isso que, por exemplo, a gente procurou uma forma de o próprio TCU poder se manifestar no mérito do acordo de leniência, e aí ele adquire consistência, força, substância — inclusive do ponto de vista da própria “confissão”, vamos dizer assim.

ConJur — Mas por mais que a lei seja nova, o fato de ninguém ter se interessado até agora não é um sinal positivo...

Luís Inácio Adams — Foram poucas empresas, quatro ou cinco, interessadas em fazer um acordo. Mas é uma dinâmica complicada, porque um acordo de leniência requer tempo, não é meramente arbitrário. E o Brasil ainda não estabeleceu como fazer isso, como lidar com isso. O governo conseguiu dar força a esse espaço de investigação, de persecução, e essa força tem resultados nessas grandes operações que têm conseguido identificar situações de núcleos de corrupção no Estado. Agora, a controvérsia política suscitada dentro da sociedade, associada também a algum nível de protagonismo que muitos órgãos procuram ter, faz com que o tema seja ainda suscetível a debate e forma uma percepção de insegurança, de incerteza.

ConJur — A lei foi mal feita?

Luís Inácio Adams —



Talvez ela precise ser aperfeiçoada, sim. O próprio Ministério Público, por exemplo, requer a possibilidade de fazer acordo de leniência, o que hoje não está previsto.

ConJur — Outra questão que se coloca é a da repercussão da decisão na esfera penal na esfera administrativa. O que acontece se a empresa assina um acordo de leniência com a CGU, mas depois há absolvição criminal? Tudo o que está na CGU é desconsiderado?

Luís Inácio Adams – Não, porque a CGU está na esfera administrativa. Você não faz o acordo de leniência só depois que o processo penal foi julgado em definitivo.

ConJur — Mas e no caso de os dois correrem paralelamente?

Luís Inácio Adams — O acordo permanece válido. A empresa reconheceu algum grau de ilícito. Mesmo que o agente da companhia venha a ser absolvido, por exemplo, por atipicidade penal ou até por prova de inocência, o acordo está firmado. Ele não deixa de existir por causa disso.

ConJur — Mudando um pouco de assunto, o que muda com a nova Lei de Mediação e com as mudanças na Lei de Arbitragem?

Luís Inácio Adams — Nos dois casos há um forte espaço para o setor público. Conseguimos avançar muito na admissão dos instrumentos extrajudiciais como ferramentas de solução de conflitos com o Estado. Tem um capítulo na Lei de Mediação que foi desenvolvido a partir de uma discussão aqui com a AGU e conseguimos prever a mediação como modelo factível de solução de conflito entre os cidadãos e Estado, o que é fundamental. É um primeiro passo importante. O segundo ponto é que a mediação nunca chegou a ser de fato regulada, nunca teve um instrumental para isso, e agora temos todo um regramento. A mediação procura facilitar o entendimento entre as partes, o que se dá por intervenção de um agente treinado e que procura distensionar o litígio que existe entre essas partes. E um ponto importante é a existência de uma tentativa de mediação prévia ao próprio litígio, à fase judicial, o que facilita a redução de litigiosidade.

ConJur — Essa nova forma de relacionamento pode facilitar a execução fiscal pela via administrativa?

Luís Inácio Adams — Sou a favor, mas o problema da execução fiscal é que nós não estamos mais com o modelo administrativo, em que pese o fato de que texto que está lá admita uma fase semiadministrativa. Ou seja, estamos trabalhando com um modelo que se aproxima do Código de Processo Civil. Já encaminhamos ao Congresso uma proposta de aperfeiçoamento do processo de execução para que sejam retirados da esfera judicial os dois elementos que hoje estão soterrando o Judiciário: a localização do devedor e a localização de bens. Só vai pra juízo se tiver bens e se o devedor estiver devidamente identificado.

ConJur — A mediação ganharia espaço aí?

Luís Inácio Adams — A mediação é um instrumento que depende de uma cultura de acordo, o que é muito difícil ainda na administração tributária. Não é impossível, pois diversos países têm isso, mas como é uma obrigação que decorre de lei não é disponível, a princípio. Depende de uma legislação que autorize essa composição. E também, por haver toda uma visibilidade pública social, o exercício da mediação é muito mais complexo nesse caso. Mas eu acredito que sim, que ele pode ser adotado com as especificidades próprias.

ConJur — Porque que foi vetada a arbitragem para relações de trabalho e consumeristas?

Luís Inácio Adams —



Havia uma preocupação de que a lei não deixava claro que a adesão, no caso do consumidor, não fosse em contrato padrão. Ou seja, que o fato de ele ter assinado um contrato padrão já o obrigaria, uma vez iniciada a arbitragem, a ela ser realizada, e não como um entendimento no qual tivesse livre disponibilidade. Por isso se vetou e agora está procurando uma formulação mais clara nesse sentido.

ConJur — E na área trabalhista?

Luís Inácio Adams — Há uma resistência muito grande do Ministério Público do Trabalho e da Justiça do Trabalho às dinâmicas arbitrais e de mediação. Essa resistência se deve à lógica protetiva aos direitos do trabalhador. Isso resulta em perda muito grande das alternativas eleitas pelas próprias pessoas interessadas. Evidentemente há pessoas carentes, que não têm poder decisório real, mas muita gente tem. Mas o que se acertou na própria comissão de juristas, que propôs o anteprojeto da nova lei, é que haveria uma legislação própria para esses institutos no âmbito da Justiça do Trabalho e que não ficaria apenas a mera admissão genérica do modelo de lei geral. Haveria a necessidade de se trabalhar melhor num texto específico para a implementação dessas soluções na esfera trabalhista.

ConJur — Sobre as demandas da categoria, a grande reclamação é a remuneração. Há no Congresso duas PECs, uma dando autonomia administrativa à AGU e outra vinculando o salário do advogado público ao do ministro do Supremo. Há uma competição de autonomias. Como equacionar isso?

Luís Inácio Adams — As chamadas áreas jurídicas vivem em certo grau de distanciamento em relação às demais funções – exceto a advocacia pública, pelo menos a federal. Então, com as PECs 82 e 443 o Congresso Nacional veio a responder ou a parametrizar a realidade da advocacia pública a essas outras instituições. Porque somos a única função essencial à Justiça que está em uma posição de defender tanto uma política pública quanto o administrador. A própria administração, aguçada por ações judiciais, tem na advocacia pública sua primeira linha de frente, e esse esforço que a advocacia pública faz exige também que ela tenha um grau de reconhecimento equivalente. Acredito que as PECs são uma resposta do próprio Congresso. Nesse sentido elas são importantes, para dar esse reconhecimento, que alguns chamam de paridade de armas, para ter equivalência do ponto de vista de captação de quadros.

ConJur — O senhor concorda com essa ideia de autonomia administrativa que está sendo proposta?

Luís Inácio Adams — A questão da autonomia administrativa está virando uma coqueluche, como se isso fosse solução. Entendo que, se essa é a solução para o Estado brasileiro, a AGU tem que estar nela, necessariamente. Só que eu vejo que a prática dessa autonomia tem sido não para a finalidade do órgão, mas para a concessão de benefícios. É o exercício da finalidade da autonomia para fins internos. Na Defensoria Pública da União, as resoluções que estão propondo são só para aumento, férias, salário, auxílio etc. Agora, o caso da PEC 82 tem uma diferenciação. Ela não trata de um problema de autonomia administrativa. Está tratando uma questão orçamentária. Ela dá à AGU a autonomia de fazer a própria proposta orçamentária sem que o Executivo possa contingenciar. Então ela é muito mais focada na questão orçamentária que administrativa.

ConJur — E como a AGU tem encaminhado essas questões administrativas internas?

Luís Inácio Adams – Estivemos com os ministros Nelson Barbosa [*Planejamento*] e Aloizio Mercadante [*Casa Civil*] e enviamos essa proposta para o Ministério do Planejamento para discussão. Outra proposta é o plano de carreira, um tema antigo e que está com o Planejamento e acredito que agora



deve avançar, seja no âmbito da Casa Civil, seja do Ministério da Fazenda ou do próprio Planejamento. Também encaminhamos um texto para termos uma agenda estruturante, e isso já foi acertado com a Casa Civil.

ConJur — Estruturante em que sentido?

Luís Inácio Adams — Seja a estrutura de comissionamento da AGU, seja a estrutura de funcionamento, de estrutura material dos prédios e assim por diante. A AGU muitas vezes responde por coisas que ela não administra. Por exemplo: a AGU tem mais de mil unidades presentes em diversos órgãos federais. Porém, dessas unidades, cerca de 300 estão sob gestão administrativa da AGU, ou seja, os recursos orçamentários e financeiros de custeio são da AGU. As demais são alocadas em outros órgãos, sendo os recursos orçamentários e financeiros dos ministérios, no caso das Consultorias Jurídicas, ou das autarquias e fundações federais, no caso de algumas procuradorias federais. Por isso a estruturação desses órgãos vai exigir algum nível de coordenação para que haja condições de trabalho adequadas para todos os servidores, advogados e procuradores. E a Casa Civil deu até o dia 30 de julho para que a AGU, o Planejamento e a Fazenda concluam essas conversas para que possamos iniciar o segundo semestre com propostas concretas.

ConJur — Então vai fazer os órgãos se articularem melhor entre si e dentro de uma cadeia de comando?

Luís Inácio Adams — Sim. E também dar os meios. O quadro de pessoal, as condições de trabalho, a remuneração compatível com a captação de quadros no mercado e com o que outras organizações têm. O que não pode acontecer são essas situações de o analista judiciário que atende o balcão ganhar mais que o advogado público. Isso é uma distorção, porque as funções são diferentes: uma é meramente administrativa e a outra é a representação judicial de um órgão.

Date Created

05/07/2015