



Rommel Macedo: Divisão de carreiras e conquistas da AGU em 25 anos

Há 25 anos, entrava em vigor a Lei Complementar 73, de 1993, criando efetivamente a Advocacia-Geral da União, instituição constitucionalmente incumbida de representar a União, judicial e extrajudicialmente, bem como de exercer as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos ao Poder Executivo Federal.

Desde a obra *Advocacia-Geral da União na Constituição de 1988*^[1], publicada há dez anos, tenho veiculado estudos acerca dessa relevante instituição. Sempre parti da premissa de que a análise da organização e do funcionamento da AGU deve ser feita sob o prisma não apenas jurídico, considerando também fatores políticos, sociológicos e econômicos. Afinal, é impossível compreender a atuação de qualquer órgão público simplesmente pela leitura da legislação aplicável, a qual não raro está muito distante da realidade.

Neste artigo, pretendo dar continuidade a um texto que publiquei aqui na **ConJur** no ano de 2017, intitulado *AGU deve se legitimar institucionalmente efetivando seus princípios*^[2]. Na referida publicação, afirmei que “o grande desafio da Advocacia-Geral da União” é “não apenas compreender os respectivos princípios, mas também conferir-lhes efetividade, garantindo sua contínua legitimação perante a sociedade brasileira”.

Ocorre que esse desafio da AGU encontra um enorme obstáculo em sua própria estrutura organizacional, qual seja: o modelo de divisão de carreiras jurídicas, em que convivem (de forma nem sempre harmoniosa) advogados da União, procuradores da Fazenda Nacional, procuradores federais e procuradores do Banco Central do Brasil.

A atual divisão da advocacia pública federal em quatro carreiras possui raízes históricas, anteriores à própria criação da AGU. Não cabe aqui traçar uma análise evolutiva desse modelo nem uma abordagem das propostas concernentes à almejada unificação de carreiras da Advocacia-Geral da União, tema que já pude abordar num texto específico, que consta na obra coletiva *Advocacia Pública Federal: afirmação como função essencial à Justiça*^[3].

O escopo deste artigo é examinar as consequências institucionais de um modelo no qual quatro carreiras exercem (onticamente) a mesma função de advocacia pública estatal, mas com estruturas indevidamente apartadas e que nem sempre dialogam entre si.

Como bem afirma Roger Scruton, “apenas em lugares onde as pessoas têm forte senso de quem ‘nós’ somos, por que ‘nós’ estamos agindo desta ou daquela maneira, por que ‘nós’ temos nos comportado corretamente num aspecto e incorretamente noutro, elas ficarão tão envolvidas nas decisões coletivas que tomarão como próprias. A primeira pessoa do plural é precondição da política democrática e deve ser protegida a todo custo, já que o preço de sua perda é a desintegração social”^[4].

Na medida em que um órgão se divide em várias carreiras, para desempenhar a *mesma função* de advocacia pública, mostra-se inviabilizada a própria *unidade* institucional. Neste cenário, são



artificialmente formados interesses corporativos apartados, com cada carreira disputando a supremacia, diluindo-se em subgrupos que competem por espaços e por prerrogativas nem sempre legítimos.

Tomando de empréstimo algumas noções econômicas de Hayek, podemos afirmar que um cenário de divisão de carreiras leva à criação de microcosmos artificiais, que acabam rivalizando com os objetivos maiores do macrocosmo (ou ordem ampliada). Nesse contexto, observam-se “dois tipos de mundo”: um reduzido às demandas de cada carreira e um outro mais amplo (em que as distintas carreiras devem conviver)[5].

Quantos cargos efetivos devem ser destinados a cada carreira da Advocacia-Geral da União para o desempenho de suas atribuições? Qual o quantitativo de cargos em comissão (ou de funções comissionadas) que deve ser alocado para cada órgão da AGU? Como devem ser distribuídos os recursos financeiros necessários à atuação de cada carreira da instituição? E os servidores da área administrativa: qual quantitativo deve ser destinado para o apoio de cada carreira jurídica da instituição? Por fim: como mensurar a produtividade ideal para cada órgão da AGU, a fim de distribuir os membros entre as diversas unidades? Esses critérios devem variar para cada carreira jurídica ou deve haver parâmetros comuns para advogados da União, procuradores da Fazenda Nacional, procuradores federais e procuradores do Banco Central do Brasil?

Certamente, o cargo de advogado-geral da União é um dos mais desafiadores da administração pública brasileira. Afinal, esperar que o chefe da AGU responda adequadamente às indagações acima é exigir um prodígio gerencial. Duvido que algum CEO de multinacional conseguisse responder às dúvidas suscitadas neste artigo, sem ter que arcar com a insatisfação das diversas carreiras da Advocacia-Geral da União (cada qual apontando suas “especificidades” e, de forma nem sempre sutil, sua primazia num contexto institucional mais amplo).

É inegável que, nos últimos 25 anos, a Advocacia-Geral da União se consolidou como uma das mais relevantes instituições brasileiras, promovendo economias e ganhos bilionários para a administração pública federal. Contudo, é um equívoco considerar que essas impressionantes cifras reflitam um modelo institucional plenamente adequado às demandas do Estado brasileiro. Afinal, nesse período de existência, a instituição já passou por momentos críticos, nos quais as soluções governamentais se voltaram somente para as reivindicações remuneratórias dos advogados públicos federais, olvidando qualquer reflexão mais profunda sobre a organização e o funcionamento da AGU.

Alguns poderiam questionar: se esse modelo de divisão de carreiras é tão impróprio, por que razão a AGU vem apresentando excelentes resultados nos últimos 25 anos? Uma interessante resposta nos é fornecida na obra de Charles Duhigg:

“As empresas não são famílias. São campos de batalha numa guerra civil.

E, no entanto, apesar dessa propensão a guerras internas, a maioria das empresas segue funcionando em relativa paz, ano após ano, porque têm rotinas — hábitos — que criam tréguas que permitem a todos deixarem suas rivalidades de lado por tempo suficiente para o trabalho do dia ser feito”[6].

O problema, fartamente demonstrado por Duhigg, é que “às vezes mesmo uma trégua se mostra



insuficiente”[7]. Com efeito, essas “tréguas fornecem um tipo de justiça” não mais que “rudimentar”.

Ao comemorarem esses 25 anos de existência da AGU, os advogados públicos federais não podem simplesmente indagar: “Que instituição queremos para as próximas décadas?”. Em vez disso, seria mais apropriado questionar: “Que instituição a sociedade brasileira, com seus crônicos problemas socioeconômicos e políticos, realmente merece?”.

Por sua vez, a atual e os futuros advogados-gerais da União precisam entender que “criar uma organização bem-sucedida não é apenas questão de equilibrar autoridade”[8]. Isso porque “uma paz instável pode ser tão destrutiva quanto uma guerra”[9]. É justamente essa compreensão que distingue um verdadeiro líder de um simples gestor.

[1] MACEDO, Rommel. *Advocacia-Geral da União na Constituição de 1988*. São Paulo: LTr, 2008.

[2] Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-jan-08/rommel-macedo-agu-legitimar-efetivando-principios>>. Acesso em: 9.mar.2018.

[3] MACEDO, Rommel. *A unificação de carreiras da Advocacia Pública Federal: aspectos jurídicos e gerenciais*. In: CASTRO, Aldemario Araujo; MACEDO, Rommel (Org.). *Advocacia Pública Federal: afirmação como função essencial à justiça*. Brasília: OAB, 2016. p. 337-378. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/visualizador?url=/publicacoes/download?LivroId=0000003563>>. Acesso em 9.mar.2018.

[4] SCRUTON, Roger. *Uma filosofia política: argumentos para o conservadorismo*. Trad. Guilherme Ferreira Araujo. São Paulo: É Realizações, 2017.

[5] Cf. HAYEK, Friedrich A. von. *Os erros fatais do socialismo*. 1 ed. Barueri: Faro Editorial: 2017, p. 29.

[6] DUHIGG, Charles. *O poder do hábito: por que fazemos o que fazemos na vida e nos negócios*. Trad. Rafael Mantovani. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012. p. 176.

[7] Ibidem, p. 177.

[8] Ibidem, p. 179.

[9] Ibidem, p. 177.

Date Created

10/03/2018