

O caminho evolutivo da Advocacia Pública Federal

LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS

Advogado-Geral da União, Especialista em Direito (UFSC).

SUMÁRIO: 1 A estrutura da Advocacia Pública Federal • 2 Um novo horizonte à Advocacia Pública: a conciliação • 3 Referências bibliográficas

RESUMO: O artigo propõe olhar histórico e prospectivo sobre a atuação da Advocacia Pública Federal, que tinha natureza apenas consultiva antes da Carta de 1988. A partir de então, fortaleceram-se os laços da Advocacia-Geral da União com o Poder Executivo, de cuja representação judicial o órgão vem ocupando-se crescentemente desde 1993. Em 2010, nova transformação anuncia-se: a estrutura administrativa da Advocacia-Geral da União define-se melhor e, em sintonia com a sociedade que representa, o órgão elege a conciliação como um dos caminhos possíveis para a solução de litígios.

PALAVRAS-CHAVE: Advogado Público • Poder Executivo brasileiro • Conciliação.

Brazilian Federal Attorney's Office: a history of improvement**L'évolution historique de l'activité de conseil et de représentation de l'État fédéral en justice – l'« Advocacia Pública Federal » au Brésil**

ABSTRACT: This paper proposes an historical and prospective view on the activity of the Federal Attorney's Office, whose function, before the Brazilian Constitution of 1988, was advisory only. Thereafter the bonds between the body and the Brazilian Executive Power have strengthened. As of 1993, the former undertook the judicial representation of the latter. In 2010 a novel transformation took shape: the administrative organisation of the Federal Attorney's Office was improved and the body, in tune with Brazilian society, adopted conciliation as an adequate means of resolving legal disputes.

KEYWORDS: Public Attorney • Brazilian Executive Power • Conciliation.

RÉSUMÉ: Cet article propose un regard à la fois historique et prospectif sur la conduite de la « Advocacia-Geral da União », institution dont le fonctionnement auprès des pouvoirs de la République était consultative jusqu'à la fin des années 1980. Grâce à la Constitution de 1988, ses liens avec le Pouvoir Exécutif brésilien se sont renforcés et l'organe s'est occupé aussi de la représentation juridique de celui-ci. En 2010, des nouvelles transformations ont eu lieu: la structure administrative de l'institution s'est définie plus distinctement et elle a adopté la conciliation judiciaire comme l'une des voies pour mener des litiges à bonne fin.

MOTS-CLÉS: Défenseur du Bien Public • Pouvoir Exécutif brésilien • Conciliation.

1 A estrutura da Advocacia Pública Federal

A recente homenagem feita ao advogado Saulo Ramos pela Advocacia-Geral da União (BRASIL, 2011) traz à memória acontecimentos de passado não distante, mas pouco conhecidos da grande maioria dos integrantes da Advocacia-Geral da União e da sociedade em geral. Essa constatação me anima a utilizar os meios de divulgação possíveis para trazer à consciência de todos alguns desses acontecimentos, com o propósito de demonstrar os esforços empreendidos pela jovem, porém já madura, Advocacia Pública Federal.

Lembrou-nos este jurista de que a advocacia pública na administração direta já existia antes da Carta de 1988, mas era apenas consultiva, ficando a cargo do Ministério Público da União a sua representação judicial. Fora isso, a advocacia pública somente era praticada pelas entidades públicas da administração indireta — autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

De acordo com o Decreto nº 93.237, de 8 de setembro de 1986, a Advocacia Consultiva da União tinha como instância máxima a Consultoria-Geral da República (organizada pelo Decreto nº 92.889, de 7 de julho de 1986) e era composta pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (no Ministério da Fazenda), pelas Consultorias Jurídicas (nos demais Ministérios, Estado-Maior das Forças Armadas e Secretarias da Presidência da República), pelos órgãos jurídicos dos Gabinetes Militar e Civil da Presidência da República, pelas Procuradorias-Gerais e departamentos jurídicos das autarquias e das fundações federais, e pelos órgãos jurídicos das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pela União. Exercia parcialmente a representação extrajudicial da União a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), como órgão do Ministério da Fazenda.

A representação judicial da União esteve afeta ao Ministério Público da União até o advento da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, com exceção daquela referente às causas de natureza fiscal que passaram à antiga Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional desde a promulgação da Carta Política, por força do art. 29, § 5º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

A Constituição de 1988, no seu Título IV, dispôs sobre a organização dos Poderes e, sob esse Título, destinou o Capítulo I ao Poder Legislativo, o Capítulo II ao Poder Executivo, o Capítulo III ao Poder Judiciário e o Capítulo IV às funções essenciais à justiça, inserindo neste último Capítulo o Ministério Público, na Seção I, e a Advocacia Pública, na qual se inclui a Advocacia-Geral de União, na Seção II.

Teve o Constituinte o cuidado de situar a Advocacia-Geral da União fora dos três Poderes da República, não para que formasse um “quarto Poder”, mas para que pudesse atender, com independência, aos três Poderes, tendo presente que a representação judicial da União — função essencial à Justiça —, confiada à nova instituição, envolveria os três Poderes da República. Também deixou claro que a Advocacia-Geral da União ficaria responsável pelas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos apenas do Poder Executivo. Portanto, o laço mais forte a unir a Advocacia-Geral da União ao Poder Executivo decorre desses serviços que lhe presta, com exclusividade.

A Advocacia-Geral da União nasceu da necessidade de organizar em instituição única a representação judicial e extrajudicial da União e as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos do Poder Executivo, propiciando ao Ministério Público o pleno exercício de sua função essencial de “defesa da ordem jurídica - essencial à Justiça -, do regime democrático, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis”, desvincilhando-o da representação judicial da União, por vezes incompatível com os seus outros misteres.

A Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, desenhou as linhas gerais da estrutura da Advocacia-Geral da União, mas não lhe previu estrutura orgânica completa e compatível com os desafios que deveria enfrentar. Para a área consultiva da Administração direta, conformou-se com o que já existia – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e Consultorias Jurídicas – e para o segmento contencioso judicial previu e estruturou a Procuradoria-Geral da União e atribuiu à PGFN, porque já lhe houvera sido destinado pela Constituição, a execução da dívida ativa da União de natureza tributária e as ações fiscais.

Também se manteve inalterada a advocacia das autarquias e fundações federais – cada entidade dispunha de quadro próprio de procuradores, incomunicáveis entre si, embora todos os órgãos jurídicos dessas entidades se vinculassem à AGU (quase duas centenas de órgãos). As alterações que se sucederam após da vigência da referida Lei Complementar foram exigências naturais e consequentes da nova Advocacia Pública que se instalara.

A primeira providência que a nova advocacia exigiu foi trazer para o quadro da Advocacia-Geral da União os Procuradores da Fazenda Nacional e os assistentes jurídicos que se encontravam nos quadros do Ministério da Fazenda e dos demais Ministérios. Essa medida era inevitável, sob pena de não se dar cumprimento ao comando constitucional, que confiou, com exclusividade, a representação judicial da União e as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo à AGU.

Na sequência, e também em decorrência de política administrativa federal que estruturava em carreiras os cargos de atribuições iguais, semelhantes ou correlatas, foi organizada a carreira de Procurador Federal (BRASIL, 2002), mantidos os seus titulares ainda nos quadros das autarquias e fundações de origem.

Por imperativo da nova advocacia, que exigia comando único, os órgãos jurídicos das autarquias e fundações federais foram reunidos na novel Procuradoria-Geral Federal (PGF), órgão da administração direta, vinculado à Advocacia-Geral da União. Remanescem fora da PGF apenas os procuradores do Banco Central do Brasil.

A criação deste órgão representa mais uma ação em busca da racionalidade, economia e otimização das atividades constitucionais da Advocacia-Geral da União, retirando da subordinação dos dirigentes de autarquias e fundações decisões importantíssimas de representação judicial da União, bem como de consultoria e assessoramento jurídicos, atividades que devem ser orientadas pelo Advogado-Geral da União. A Constituição não distinguiu a administração direta da indireta quanto à defesa do patrimônio público federal, apenas admitiu que a AGU pudesse fazer a representação judicial e extrajudicial através de órgãos a ela vinculados.

As reformas administrativas trazem, inquestionavelmente, reflexos aos órgãos jurídicos. Um desses reflexos mais expressivos veio com a criação da Secretaria da Receita Federal do Brasil. Com a unificação da arrecadação tributária e previdenciária na chamada "Super Receita", deslocaram-se da Procuradoria-Geral Federal para a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional a inscrição dos débitos e a execução da dívida ativa referente à contribuição previdenciária.

A falta de detalhamento das estruturas dos grandes órgãos da Advocacia-Geral da União se faz sentir desde o início do funcionamento da Instituição, omissão trazida pela já mencionada Lei Complementar. Essa omissão, contudo, proveio de contratempo ocorrido no Congresso Nacional à época da votação do Projeto de Lei Complementar nº 73 (BRASIL, 1991). O texto da Lei Orgânica da AGU tem por base substitutivo aviado na antiga Consultoria-Geral da República submetido ao Congresso Nacional pelo Presidente da República de então, do qual constava anexo que detalhava a estrutura proposta para a Instituição. Na Câmara dos Deputados a versão do Projeto baseada no texto enviado pelo Poder Executivo foi substituída por outra proposta que a modificava inteiramente. No Senado Federal foi restabelecida, com modificações, a proposta do Poder Executivo, contudo, nenhum anexo constou do novo texto e a lei veio a ser sancionada sem as estruturas mais detalhadas dos grandes órgãos da Advocacia-Geral da União.

Criada há vinte e três anos pela Constituição de 1988, instalada há dezoito anos com o advento da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, somente com a edição do Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010, a Advocacia-Geral da União teve delineada a sua estrutura administrativa mais organizadamente.

2 Um novo horizonte à Advocacia Pública: a conciliação

A organização da Advocacia Pública Federal vinha focalizando, na sua representação judicial, as demandas que sucessivamente se multiplicam. Fato novo, porém, vem apontando outra perspectiva, inclusive por iniciativas do Poder Judiciário – a conciliação – inovação já incorporada à nova estrutura organizacional da AGU.

Chega-se à conclusão de que, antes de disputar em juízo algum bem, direito ou providência, mais razoável parece tentar resolver amistosamente questões entre órgãos e entes públicos fora dos Tribunais.

E, quando se buscam os meios legais para fazê-lo, deparamos-nos com oportuna e pertinente legislação a amparar a conciliação prévia, desde o Decreto nº 93.237, de 8 de setembro de 1986, passando pelas disposições inseridas no artigo 4º da Lei Complementar nº 73, de 1993¹, pelo artigo 8º-C, da Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995²

1 Art. 4º - São atribuições do Advogado-Geral da União: [...]

X - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal;

XI - unificar a jurisprudência administrativa, garantir a correta aplicação das leis, prevenir e dirimir as controvérsias entre os órgãos jurídicos da Administração Federal;

XII - editar enunciados de súmula administrativa, resultantes de jurisprudência iterativa dos Tribunais;

XIII - exercer orientação normativa e supervisão técnica quanto aos órgãos jurídicos das entidades a que alude o Capítulo IX do Título II desta Lei Complementar. [...]

2º - O Advogado-Geral da União pode avocar quaisquer matérias jurídicas de interesse desta, inclusive no que concerne a sua representação extrajudicial.

2 Art. 8º-C. O Advogado-Geral da União, na defesa dos interesses desta e em hipóteses as quais possam trazer reflexos de natureza econômica, ainda que indiretos, ao erário federal, poderá avocar, ou integrar e coordenar, os trabalhos a cargo de órgão jurídico de empresa pública ou sociedade de economia mista, a se desenvolverem em sede judicial ou extrajudicial. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 2001) Parágrafo único. Poderão ser cometidas, à Câmara competente da Advocacia-Geral da União, as funções de executar a integração e a coordenação previstas neste artigo. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 2001)

e pelo artigo 11 da Medida Provisória nº 2.180-35, de 2001³.

A conciliação é, pois, o novo horizonte a ser perseguido pela Advocacia-Geral da União – a sociedade evolui e exige mobilidade e ajustamento dos órgãos e instituições que a representam.

3 Referências bibliográficas

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Jurista Saulo Ramos conta como foi o processo de criação da AGU e recebe homenagem por dedicação à Advocacia Pública. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplatImagemTexto.aspx?idConteudo=165973&id_site=3>. Acesso em: 29 de setembro de 2011.

_____. Advocacia-Geral da União. Referencial de Gestão CCAF. Brasília, 2011.

_____. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#adct>. Acesso em: 29 de setembro de 2011.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar nº 93, de _____. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Definindo a composição e competência da Advocacia-Geral da União. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=233670>>. Acesso em: 27 de setembro de 2011.

_____. Decreto nº 92.889, de 7 de julho de 1986. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d92889.htm>. Acesso em: 29 de setembro de 2011.

_____. Decreto nº 93.237, de 8 de setembro de 1986. Regulamenta as atividades da Advocacia Consultiva da União, no âmbito do Poder Executivo. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/d93237.htm>. Acesso em: 29 de setembro de 2011.

3 Art. 11. Estabelecida controvérsia de natureza jurídica entre entidades da Administração Federal indireta, ou entre tais entes e a União, os Ministros de Estado competentes solicitarão, de imediato, ao Presidente da República, a audiência da Advocacia-Geral da União.
Parágrafo único. Incumbirá ao Advogado-Geral da União adotar todas as providências necessárias a que se deslinde a controvérsia em sede administrativa.

_____. Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d92889.htm>. Acesso em: 29 de setembro de 2011.

_____. Lei nº 10.480 de 2 de julho de 2002. Dispõe sobre o Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União, a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade de Apoio Técnico-Administrativo na AGU – GDAA, cria a Procuradoria-Geral Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10480.htm>. Acesso em: 29 de setembro de 2011.