

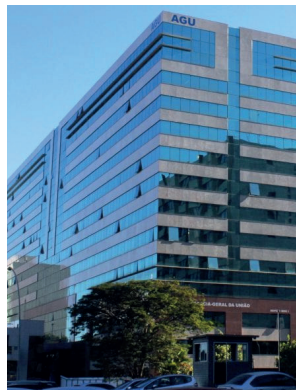


ANAUNI

Associação Nacional dos Advogados da União

CARTA DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS ADVOGADOS DA UNIÃO AOS PRESIDENCIÁVEIS

A **Associação Nacional dos Advogados da União – ANAUNI**, entidade de classe de âmbito nacional que há mais de 25 anos representa os Advogados da União, carreira pública federal cujos membros integram a Advocacia-Geral da União, ante a proximidade das eleições gerais de 2022, para a designação dos ocupantes de relevantes cargos da República, especialmente para a função de Presidente, vem por esta **celebrar este momento máximo da democracia, solicitar respeito ao Estado Democrático de Direito e indicar a necessidade de lealdade e integridade na campanha eleitoral.**



Ao defender incessantemente as atribuições constitucionais e legais da carreira, inclusive quanto a seu exercício técnico e probo, a ANAUNI reforça a institucionalidade da Advocacia-Geral da União, evidenciando seu **caráter estatal, republicano e permanente, devendo ser juridicamente imune a desvirtuamento e a usos privados não republicanos.** Sem prejuízo, as mesmas atribuições evidenciam-se essenciais ao desenvolvimento do programa do Governo legitimamente eleito, **configurando-se, a carreira e a instituição, elementos estruturantes da implementação de políticas públicas em ambiente democrático.** Tais políticas, estabelecidas em programas de Governo e implementadas e executadas com amparo no ordenamento jurídico pátrio, através da moldura jurídica que lhe confere a Advocacia Pública, têm e terão sempre a relevante **finalidade de melhorar a vida do povo brasileiro, viabilizando o atingimento dos objetivos da República, fixados em nossa Carta Constitucional de 1988.**

Nestes termos, os Advogados da União, membros da Advocacia-Geral da União, diuturnamente concretizam **o mister público, via funções de consultoria e assessoramento do Poder Executivo Federal e de representação judicial de todos os poderes e órgãos da República em âmbito federal.** O exercício probo e dedicado de tais funções viabilizam, como dito, **a implementação das políticas públicas e permitem a constante defesa e busca de efetividade dos direitos individuais, sociais, políticos e econômicos dos brasileiros,** além de significarem a defesa, por exemplo, do erário federal, do meio ambiente, das terras indígenas, o efetivo combate à corrupção e de permitirem a correta estruturação do Estado, através da eficiência na recuperação de ativos que, em última análise, pertencem à população brasileira.

Para além, os Advogados da União laboram em instituição pública, a Advocacia-Geral da União, com orçamento singelo, mas não desatentos à necessidade de resultados, a partir do comprometimento organizacional e da qualificação da carreira. Nesse sentido, **a moderna política remuneratória por performance, atenta à estruturação pública não custosa na perspectiva orçamentária, dependente da eficácia e efetividade na recuperação de ativos e defesa patrimonial da União,** viabiliza o atingimento de resultados recordes nos últimos anos, sem que custos públicos fossem necessários, em claro exemplo de sincronia de interesses para o atingimento do bem maior, o interesse público.

Considerando tais contornos institucionais, pautados pelos arts. 37 e 131 da Constituição Federal, **a Advocacia-Geral da União, Função Essencial à Justiça de caráter permanente e constitucional, por si e seus órgãos vinculados, trouxe e vem trazendo resultados absolutamente relevantes** com o passar dos anos, destacando-se, **só em 2021, conforme Relatório de Gestão disponível no site da AGU, R\$ 418,2 bilhões economizados judicialmente, R\$ 333 bilhões garantidos a investimentos e R\$ 9,8 bilhões economizados em acordos judiciais,** com a atuação da instituição, totalizando R\$ 761 bilhões em impacto financeiro favorável à União. Foram mais de 16,5 milhões de atividades contenciosas realizadas por 169 unidades e, também, mais de 627,5 mil atividades consultivas realizadas por 328 unidades.



Cientes da necessidade de manutenção e aprimoramento do standard de estruturação jurídica institucional da AGU nos termos acima, até porque inafastável, ante previsão constitucional e necessário ao impedimento do uso privado não republicano e do desvirtuamento funcional da instituição, **a ANAUNI vem, então, apresentar aos pleiteantes ao cargo máximo da República elementos de melhoria que entende essenciais ao aperfeiçoamento da atuação deste órgão, e que, se adotados, certamente trarão resultados ainda mais expressivos para a sociedade.**

DAS PROPOSTAS PARA FORTALECIMENTO DO ESTADO BRASILEIRO E DO SISTEMA DE JUSTIÇA

Em um contexto de necessidade de **fortalecimento do Estado de Bem-Estar Social e da necessária redução das desigualdades sociais e regionais que atingem nosso País**, faz-se necessário o fortalecimento das instituições republicanas que compõem o Sistema de Justiça, notadamente da Advocacia-Geral da União.

Sendo assim, o presente documento visa apresentar **propostas que, fortalecendo a Advocacia-Geral da União, fortalecerão, também, o Estado brasileiro.**

Como foi citado anteriormente, para sua execução dentro das balizas do ordenamento jurídico, a análise das políticas públicas passa, sempre, pelas mãos de um Advogado da União, seja por meio da consultoria jurídica presente em todos os Ministérios da República, seja no contencioso, em todos os Tribunais do País ou nas Cortes internacionais (a exemplo da Corte Interamericana de Direitos Humanos).

A atuação da AGU é também de grande relevância na esfera extrajudicial, a exemplo da atuação em nome da União Federal que se dá no Tribunal de Contas da União (TCU), na defesa das contas e das autoridades públicas.



Assim, a instituição se soma à defesa e concretização, enquanto Função Essencial à Justiça que é, dos objetivos da República, tais como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; à erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais; ao esforço para garantir o desenvolvimento nacional; e à promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade, orientação sexual e quaisquer outras formas de discriminação.

É necessário prover a **Advocacia da União** de condições para que continue garantindo a segurança jurídica das decisões tomadas pelos **detentores de mandatos eletivos do Legislativo e Executivo**, e também dos **membros do Poder Judiciário**, além dos demais membros de órgãos independentes, pacificando as relações institucionais, **garantindo e orientando o efetivo cumprimento da Constituição por todos os agentes públicos.**

A AGU desponta, por conseguinte, como viabilizadora das políticas públicas, **norteando o Estado brasileiro para a consecução dos fins constitucionalmente estabelecidos, fortalecendo o Estado, reduzindo as desigualdades e trazendo segurança jurídica para as relações jurídicas que envolvem, direta ou indiretamente, a União Federal.**

Assim, a ANAUNI defende as seguintes medidas para o aperfeiçoamento da Advocacia-Geral da União e, conseqüentemente, do Sistema de Justiça brasileiro:

a) Fortalecimento de soluções extrajudiciais de conflitos estatais internos entre entes e/ou órgãos públicos (com a ampliação e fortalecimento da atuação da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF – e outras iniciativas pertinentes), **assim como entre particulares e o Estado**, propondo formas alternativas de resolução de demandas e, dessa maneira, desafogando o Poder Judiciário e as demais instituições que compõem as Funções Essenciais à Justiça;

b) Aprimoramento da defesa de agentes públicos responsáveis pela execução e formulação das políticas públicas, considerando-se os parâmetros legais e constitucionais que fundamentam a matéria;

c) Garantir a rápida resolução de conflitos, judiciais e extrajudiciais, envolvendo questões ambientais, indígenas, fundiárias, de infraestrutura, de distribuição de renda (a exemplo da atuação da AGU na defesa e implementação do Auxílio Emergencial), com foco na redução de litígios judiciais e no oferecimento de acordos balizados na Constituição Federal;

d) Fortalecer a Escola da AGU com a oferta periódica de cursos e treinamentos, a todos os membros e servidores, voltados para os temas prioritários para o Estado brasileiro, notadamente os relacionados aos objetivos constitucionais da República brasileira, como, por exemplo, a atuação nas Cortes de Direitos Humanos, litigância climática, questões migratórias, ambientais, dentre outros temas relevantes para a defesa de políticas públicas fundamentais para o País;

e) Fomento e aprimoramento dos mecanismos de defesa da probidade, visando combater a corrupção e fortalecer a atuação em defesa do patrimônio público, como a celebração de acordos de leniência, que recuperaram bilhões de reais ao erário nos últimos anos.

Para que a nossa instituição possa realizar seus objetivos constitucionalmente estabelecidos e dar concretude às políticas públicas necessárias para a consecução do interesse público, é necessário, portanto, que a estrutura da Advocacia-Geral da União seja aprimorada.

A **exemplo da Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004**, que visou modernizar a gestão do Judiciário e reformar constitucionalmente o Sistema de Justiça, **são necessários avanços também na organização e regulamentação da Advocacia-Geral da União.**

Por ocasião da EC nº 45/2004, foi conferida à Defensoria Pública – outra Função Essencial à Justiça – autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária, conforme redação do §2º do art. 134 da Constituição.

Por isonomia, em observância à necessidade da paridade de armas entre as diversas procuraturas públicas, e considerando-se que a Advocacia Pública necessita de segurança jurídica e autonomia para a realização das atividades que lhes são próprias, propomos as seguintes melhorias, como necessárias e estruturantes para a AGU:

1

Concessão de **autonomia administrativa, financeira e orçamentária** à AGU e a garantia de **independência técnica** a todos os membros da instituição (a exemplo da PEC 82/2007 em trâmite no Congresso Nacional);

2

Envio ao Congresso Nacional de Proposta de Emenda à Constituição para que se crie a necessidade de o **Advogado-Geral da União** ser escolhido dentre os membros da AGU, de preferência constantes em **lista tríplice elaborada pelas carreiras que compõem a instituição**, com **mandato fixo dois anos**, além da exigência de **aprovação pelo Congresso Nacional**, para exoneração antes do término do período;

3

Elaboração, envio ao Legislativo e apoio a **projeto de lei** que crie **carreira de apoio** administrativo à Advocacia-Geral da União (a exemplo do PL 6.788/2017);

Para que a **Advocacia Pública**, Função Essencial à Justiça, possa ter **tratamento isonômico**, com paridade de armas em relação ao Ministério Público e a Defensoria Pública, é fundamental que possua **autonomia administrativa, financeira e orçamentária**, garantindo-lhe as condições técnicas, e isenta de pressões externas à função primordial da defesa do Estado brasileiro, necessárias para o correto funcionamento da Advocacia-Geral da União.

Ademais, aportaria ganho institucional imensurável a **possibilidade de indicação, pelos membros da instituição, de representantes da carreira em lista triplíce, para que o Presidente da República promovesse a escolha do Advogado-Geral da União** (artigo 84, inciso XVI, da CF/88), o qual deveria exercer tal mister por mandato de dois anos, somando-se à necessidade de aprovação pelo Congresso Nacional, para a exoneração do ocupante do cargo antes do término desse período. Essa medida iria ao encontro da eficiência administrativa, corroborando a ideia de estabilidade e segurança da realização nas atividades estatais.

Por fim, **a AGU é hoje a única instituição que compõe o Sistema de Justiça Federal que não possui, ainda, carreira de apoio com o intuito de assessorar os seus membros na realização de suas atividades.** A ausência de tal carreira de apoio significa sobrecarregar o membro da instituição e diminuir a eficiência de seu trabalho, uma vez que atividades-meio (envio de ofícios, pesquisas documentais, dentre outras) – que poderiam ser desempenhadas por servidores administrativos –, são hoje realizadas pelos membros, quando estes poderiam dedicar seu tempo exclusivamente à atividade-fim. É de suma importância, então, que seja criada carreira de apoio para fortalecer a defesa e o assessoramento do Estado, em paridade com as demais instituições do sistema de Justiça, a exemplo do Ministério Público Federal e da Defensoria Pública da União.



MANUTENÇÃO DA SEPARAÇÃO E ESPECIALIZAÇÃO NA REPRESENTAÇÃO JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL DA UNIÃO E DE AUTARQUIAS

A ANAUNI defende, conforme exposto, a necessidade de avanços no formato da AGU, visando a conferir à instituição condições de melhor atender ao interesse público, defender o patrimônio e de contribuir para o desenvolvimento do País. Pelas mesmas razões, a associação, historicamente, tem se mostrado contrária a propostas de se reunir, em uma mesma carreira, a representação judicial e extrajudicial tanto da União como de entes da Administração Pública Indireta.

As razões para isso são expostas a seguir, da forma mais sucinta e didática possível.

Breve histórico e motivo da criação da Advocacia-Geral da União.

A Advocacia-Geral da União (AGU) foi criada pela Constituição Federal de 1988.

Antes de 1988, por influência do modelo português, o braço consultivo da Advocacia de Estado estava a cargo da Advocacia Consultiva da União, compreendida pela Consultoria-Geral da República, as antigas Consultorias Jurídicas dos Ministérios e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Já o viés contencioso era incumbência do Ministério Público Federal.



O Ministério Público Federal figurava como detentor tanto do papel de representar judicialmente a União como o de ser o promotor da ação penal pública, o fiscal da lei e o representante da sociedade. Tal modelo restou fracassado, pois os Procuradores da República, muitas vezes, tinham que atuar atendendo aos interesses da União e, ao mesmo tempo, patrocinando os interesses da sociedade em face do Estado, numa relação paradoxal e prejudicial aos interesses primários do Estado.

Em 1988, os Constituintes, sabendo da necessidade de aprimoramento da atuação da Advocacia de Estado no âmbito federal, inspiraram-se no modelo italiano (Avvocatura dello Stato). A Consultoria-Geral da República foi extinta e o

Ministério Público Federal deixou de realizar o contencioso judicial da União. Essas incumbências, além de outras, como a representação internacional do Estado brasileiro perante os foros dirimentes de litígios internacionais e a representação extrajudicial da União, passaram a constituir competências exclusivas conferidas à novel instituição, cunhada pela Carta Magna de Advocacia-Geral da União.

Destarte, percebe-se que o fator primordial para mudança do marco normativo e criação da AGU está calcado em dois fatores:

- 1) impossibilidade de concentrar numa mesma carreira atividades de defesa e ataque à União; e**
- 2) necessidade de juntar num só órgão a atividade de defesa judicial e extrajudicial da União e a consultoria e assessoramento jurídicos ao Poder Executivo.**

Da impossibilidade de unificação de carreiras da AGU e de seus órgãos vinculados

Ao criar a AGU, o constituinte de 1988 dispôs, no caput do seu art. 131, que compete à instituição **representar a União, judicial e extrajudicialmente**, e desempenhar as **atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo**. Essas atribuições, assim como todas as demais que delas decorrem, são prestadas à União (no sentido de pessoa jurídica de direito público) pela carreira de Advogado da União, que integra a AGU por força do art. 20, I, da Lei Complementar 73/93 (Lei Orgânica da AGU).



O inciso II do mesmo artigo, por seu turno, prevê ainda outra carreira de membros da Advocacia-Geral da União, a de Procurador da Fazenda Nacional – integrante da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional –, que também serve à União, porém com atribuições distintas dos Advogados da União, descritas no § 3º do art. 131 da Constituição e no art. 12 da LC 73/93.

Já no âmbito da Administração Pública Federal Indireta, até o advento da Lei n.º 10.480/2002, cada autarquia ou fundação pública federais possuía sua própria Procuradoria. A partir da vigência da citada lei ordinária, foi criada a Procuradoria-Geral Federal, vinculada à Advocacia-Geral da União. Seus integrantes são os Procuradores Federais – carreira originada da fusão dos antigos procuradores autárquicos, promovida pela Medida Provisória nº 2.229-/2001 –, incumbidos de representar judicial e extrajudicialmente as pessoas jurídicas de direito público integrantes da Administração Indireta, bem como de realizar as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos.

A única autarquia pública federal que remanesceu com corpo jurídico específico foi o Banco Central, a cujos procuradores cabem as atribuições descritas no art. 4º da Lei nº 9.650/1998.

Sendo assim, hoje existem duas carreiras jurídicas que, por força da LC 73/93, integram a AGU: os Advogados da União – carreira representada nacionalmente pela ANAUNI – e os Procuradores da Fazenda Nacional. Ao passo que os Procuradores Federais são membros da Procuradoria-Geral Federal e os Procuradores do Banco Central, da Procuradoria do próprio banco.

E qual a posição da PGF e da PGBC em relação à AGU?

A LC 73/93, em seu art. 17, classifica como vinculados à AGU os órgãos jurídicos das autarquias e fundações. Como visto, esses órgãos jurídicos foram sucedidos pela PGF, a partir do advento da Lei nº 10.480/2002. Por conseguinte, conclui-se que essa condição de vinculação foi transmitida ao órgão resultante da fusão das procuradorias autárquicas, o mesmo aplicando-se à PGBC.

Destaque-se ainda o disposto no art. 9º da Lei n.º 10.480/2002, o qual normatiza que “é criada a Procuradoria-Geral Federal, à qual fica assegurada autonomia administrativa e financeira, **vinculada à Advocacia-Geral da União e sob a supervisão desta última**”.

Em reforço, é de se destacar que o STF, no RE 602.381, dotado de repercussão geral, reforça o entendimento quanto à vinculação da PGF à AGU. Disse o STF: “[...]Procuradoria-Geral federal, apesar de manter vinculação, não se caracteriza como órgão da advocacia-geral da união”.

Mas por que não unir a representação e assessoramento jurídico da União e de suas autarquias em uma única carreira?

A necessidade de separação dos corpos jurídicos da União e de suas autarquias decorre do modelo de organização da Administração Federal, instituído pelo Decreto-Lei 200/67, que implantou a filosofia de descentralização e delegação de competências, por meio da criação de autarquias e fundações, modelo posteriormente aperfeiçoado com a criação de agências reguladoras como a ANVISA, e vigente até os dias atuais.

Mas a esse podem-se somar outros fatores diversos. O Principal deles é de origem e de constitucionalidade.

Como afirmado anteriormente, um dos motivos de criação da AGU foi o de superar uma indesejável situação – existente antes da Constituição de 1988 – na qual os membros do Ministério Público Federal podiam ajuizar ações contra a União e depois defendê-la.

A unificação de carreiras, reunindo em um só corpo jurídico as competências de representar a União e as pessoas jurídicas integrantes da Administração Pública Indireta, representaria incorrer no mesmo problema que fez a AGU surgir.

Como assim?

Ora, União, agências (autarquias especiais), a exemplo da ANVISA, autarquias e funções públicas possuem personalidades jurídicas distintas e não raras vezes litigam entre si, na defesa dos seus respectivos interesses. Isso faz parte e constitui a razão de ser do modelo adotado para o Estado Brasileiro, dividido entre Administração Direta e Indireta. Mais modernamente, também é digna de nota a razão de ser da criação de câmaras de conciliação na administração pública, que buscam soluções consensuadas entre entes e entidades dotados de personalidade jurídica própria, que sentam à mesa de conciliação para resolver seus conflitos, sem lançar ou abdicar de sua inerente autonomia.

Unificar as carreiras da AGU às que integram a PGF e PGBC significaria subjugar e fragilizar a autonomia legalmente conferida às autarquias, agências reguladoras (autarquias especiais) e fundações, desvirtuando sua natureza jurídica e

comprometendo o modelo de Estado concebido há mais de meio século e vigente até os dias atuais. Isso porque, **na prática, competiriam aos mesmos Advogados Públicos as atribuições de assessoramento e de representação judicial de pessoas jurídicas distintas, por vezes com interesses contrapostos, tal como se tentou evitar antes de 88.**

O intento de unir a representação das autarquias e fundações à da União é recente?

Não. Durante a Constituinte, debateu-se a possibilidade da representação das autarquias e fundações incumbirem ao novo órgão, que se denominou Advocacia-Geral da União. Mas tal possibilidade, intentada por dezenas de emendas parlamentares, foi rejeitada exatamente pela incoerência de se ter a representação de pessoas diversas por uma mesma carreira.

Por isso, o art. 131 da Constituição tratou apenas da representação judicial e extrajudicial **da União** e não das autarquias e fundações.

Em 1990, procuradores de autarquia, mais uma vez, tentaram ingressar na AGU via Mandado de Injunção. Não havia sequer tido o primeiro concurso para Advogados da União, haja vista que a Lei Orgânica da AGU, que criaria a carreira, só viria ao mundo jurídico em 1993.

No Mandado de Injunção 188, o Supremo Tribunal Federal foi categórico: “A Constituição não conferiu aos procuradores das autarquias federais direito subjetivo à integração no futuro quadro de advogados da Advocacia-Geral da União.”

Então, afinal, a unificação das carreiras da AGU e de seus órgãos vinculados é possível?

Não! A unificação da representação da União e de suas autarquias e fundações constitui violação fragorosa, inclusive, a uma regra ética da advocacia. O Código de Ética da OAB reza, em seu art. 17, que os advogados integrantes da mesma



sociedade profissional, ou reunidos em caráter permanente para cooperação recíproca, não podem representar em juízo clientes com interesses opostos.

Por fim, o Código Penal assevera em se art. 355 que incorre em crime de tergiversação o advogado ou procurador judicial que defende na mesma causa, simultaneamente ou sucessivamente, partes contrárias.

Por todas essas razões, constitui equívoco de premissa sequer cogitar a unificação de carreiras. De igual modo, porque partem da mesma premissa equivocada, **medidas e propostas tendentes a gerar sobreposição de atribuições entre as carreiras de Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional, Procurador Federal e Procurador do Banco Central, a pretexto de mero aperfeiçoamento institucional, não se mostram adequadas e nem mesmo possíveis juridicamente**, enquanto vigente o modelo de administração pública definido para o Estado Brasileiro.

Além disso, essa unificação quebraria a lógica de especialização das carreiras jurídicas federais, o que resultaria em uma carreira generalista, paquidérmica e ineficiente, trazendo prejuízos ao interesse e ao patrimônio públicos.



CONCLUSÃO

Feitas as breves considerações, a ANAUNI reafirma seu **compromisso com o regime democrático** e deseja que as **Eleições transcorram de maneira equilibrada**, com respeito à **pluralidade política**, na esperança de que os vencedores no evento democrático consigam desempenhar suas **funções dentro dos ditames constitucionais**, permitindo, assim, a oferta adequada, e com qualidade, de serviços públicos ao povo brasileiro.

Nesse contexto, a Advocacia-Geral da União, da qual são membros os Advogados da União, seguirá cumprindo papel essencial. E na qualidade de representante da carreira, a ANAUNI coloca-se como parceira dos gestores eleitos para dialogar e, assim, contribuir para a consecução dos objetivos assinalados.

Diretoria da ANAUNI



ANAUNI