

AGU tem potencial, mas está; aprisionada pela legislaã§ã£o

Nã£o seria exagerado dizer que, desde quando os descobridores, na busca de ouro, especiarias e pau-brasil, tentaram seduzir os nativos com quinquilharias, vem o Brasil atravessando crises ã©ticas.

A percepã§ã£o desta atual crise, de certo modo restrita ainda aos veãculos de comunicaã§ã£o, ã©, sem dã°vida, mais bem-vinda que o â??dar de ombrosâ?•, a falsa indignaã§ã£o ou o descarado deboche. Perdidas para a vida as ã°ltimas vestais, possam ser extraãdas boas liã§ã¶es disso que alguns ilustram como um â??mar de lamaâ?• e buscados mecanismos para o aperfeiã§oamento das instituiã§ã¶es.

Neste contexto, penso que o Parlamento, enredado tanto quanto o Executivo nessa crise, deve voltar seus olhos para a advocacia pã°blica, mais precisamente para a Advocacia-Geral da Uniã£o. Nã£o por menos, dia desses, certo lãder da oposiã§ã£o sinalizava no sentido de dar mais poderes ã AGU como resposta ã corrupã§ã£o.

Responsãvel pela defesa do patrimãnio pã°blico e pela recuperaã§ã£o e economia de bilhã¶es de reais para o paãs â?? mais de R\$ 150 bilhã¶es apenas no governo atual â??, a AGU estã; presente nos momentos fundamentais da atividade governamental, da arrecadaã§ã£o das receitas ã efetivaã§ã£o das polãticas pã°blicas, representando o paãs, ainda, nas discussã¶es jurãdicas no plano internacional.

No exercãcio da atividade de consultoria e assessoramento ao Poder Executivo, faz-se presente em todos os Ministãrios, realizando o controle da juridicidade dos atos da administraã§ã£o pã°blica, que consiste em confrontã;-los com a lei e os princãpios e regras inscritos na Constituiã§ã£o, o que ã© da essãncia de um Estado de Direito.

Desenvolvida sob condiã¶es adequadas, esta atuaã§ã£o tem potencial para reduzir sensivelmente os desvios na atividade pã°blica e elevar o padrã£o ã©tico da Repã°blica. Se tal ainda nã£o ocorre no patamar esperado, ã© porque a AGU encontra-se aprisionada por uma legislaã§ã£o inservãvel, de certo modo associada ã visã£o patrimonialista que ainda persiste no Estado brasileiro.

Criada pela Constituiã§ã£o de 1988 a partir de uma das costelas do Ministãrio Pã°blico Federal, com vistas principalmente a resolver o inconveniente bifrontismo que consistia na atuaã§ã£o daquele ãrgã£o como advogado da sociedade, sendo-o ao mesmo tempo do Estado, ã AGU, possivelmente por receio de que pudesse vir a se tornar tã£o â??ameaã§adoraâ?• quanto aquele, foi recusada a necessãria autonomia.

Na mesma trilha, a Lei Complementar 73/93 (Lei Orgãnica da AGU) privou os membros da novel instituiã§ã£o das prerrogativas necessãrias ao exercãcio pleno da funã§ã£o de advogados do Estado, cuidando ainda de amordaã§ã;-los, ao restringir a possibilidade de darem entrevistas. Nã£o bastasse isso, os membros da AGU, sujeitos a regime de dedicaã§ã£o exclusiva, percebem remuneraã§ã£o de cerca de 40% daqueles pagos aos membros do Ministãrio Pã°blico Federal (atã© o final da dãcada de 1990, segundo dados disponãveis, um procurador da Fazenda Nacional, membro da AGU, percebia valor superior ao pago a um juiz federal).

Caberia, portanto, a pergunta: a quem assusta uma advocacia de Estado atuante, independente, forte e valorizada? É dizer, a quem interessa a fragilização de uma instituição vocacionada à defesa das rendas e do patrimônio público federal e ao controle da juridicidade dos atos da administração.

Anote-se que, embora não expressamente concedida a necessária autonomia no plano constitucional, teve o constituinte, contudo, a preocupação de situar a AGU, assim como o Ministério Público e a Defensoria Pública, fora de qualquer dos Poderes tradicionais, inserindo-a em capítulo próprio (Capítulo IV – Das funções essenciais à Justiça) do Título IV (Da organização dos poderes), o que permitiu que fosse identificado nas “Funções essenciais à Justiça” um novo centro do poder estatal, um “poder em forma”.

É certo que nem o Ministério Público nem a Defensoria Pública, tampouco a AGU, são integradas por anjos ou uma casta elite. Estando sujeitos às mesmas dificuldades de outras instituições, parece indubitável, contudo, que a forma de seleção de seus quadros, por rigorosos concursos públicos de provas e de títulos, permite o ingresso de cidadãos não apenas objetivamente bem qualificados como simpáticos às mais diversas ideologias, o que as torna, a princípio, menos propícias a aparelhamentos partidários, à subserviência e a práticas clientelistas.

De outra parte, atuam sob o império da lei, tendo a Constituição por ápice, o que favorece a formação de uma cultura voltada para o interesse público, sem prejuízo de que eventuais desvios e excessos tenham que ser resolvidos no âmbito do Poder Judiciário e atualmente também, no caso do *parquet*, do Conselho Nacional do Ministério Público, exemplo de aperfeiçoamento institucional de que procuramos tratar aqui.

Não bastasse, contudo, o amoldamento a priori de seus membros, a lei permite que as funções mais elevadas da AGU possam ser exercidas por pessoas estranhas aos seus quadros e, às vezes, ao próprio serviço público, dos quais sequer exige sejam advogados.

Realmente, a instituição abriu-se, na cúpula, aos cargos em comissão e funções de confiança, outro grande problema associado a uma visão patrimonialista de Estado, na mesma senda das pretensões de eliminar ou flexibilizar o concurso como única forma de ingresso no serviço público compatível com o ideal republicano. Não por menos, a redução desses cargos e funções foi uma das recomendações que emergiram do pacote anticorrupção da CPI dos Correios.

Por essa via, constata-se, em alguns Ministérios, situações em que atividades de consultoria e assessoramento, privativas de membros efetivos das carreiras da AGU, chegam a ser desempenhadas por pessoas não objetivamente qualificadas e/ou devedoras de favores e simpatias. Aqui a situação chega a ser tão grave quanto a prática do nepotismo, que se tem procurado debelar por alterações legislativas e culturais.

É importante considerar, sem precisarmos nos demorar em tipologias weberianas ou nas contribuições de Sergio Buarque de Holanda e Raymundo Faoro, que a existência de servidores estáveis, admitidos por concurso público específico, consagra o modelo legal-burocrático que



corresponde à superação do Estado patrimonialista — solo fidei — corruptio, inclusive de valores —, com tudo aquilo que implica (nepotismo, clientelismo, apadrinhamentos, etc.).

Não por menos, acabar com o serviço público assim integrado, como pretendem alguns, constitui crime contra o ideal republicano, tanto quanto eleger os servidores públicos como os responsáveis pelos piores males do país ou legar à iniciativa privada o papel fundamental de construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

A dupla vinculação das consultorias (à AGU, tecnicamente, e aos Ministérios, administrativamente) é outro fator que favorece a interferência política. Felizmente, no momento atual, a AGU tem como chefe alguém dotado de elevado senso de responsabilidade e que vem insistindo na natureza eminentemente técnica das atribuições da instituição, o que, embora não elimine totalmente tentativas de ingerência, impede ao menos seja ela cooptada por interesses políticos menores.

Esta situação, contudo, não se encontra assegurada juridicamente, tanto mais porque não se exige a participação do Senado no processo de escolha do advogado-geral da União, tampouco que o indicado seja egresso de uma das carreiras da instituição. É dizer, a operação pela atuação eminentemente técnico-jurídica da AGU e de seus membros — questão não resolvida estruturalmente, o que se faz urgente e necessário.

O aperfeiçoamento da AGU, tornando-a apta a um controle de juridicidade mais efetivo, não tem por pretensão, portanto, cercear o exercício da discricionariedade pelos governantes, retirando-lhes a capacidade de tomar as decisões políticas necessárias, para o que foram democraticamente eleitos, mas aceitar a existência de limitações constitucionais e legais previamente estabelecidas pela mesma vontade democrática e que, como bem lembrado pela recém-empossada presidente do Supremo Tribunal Federal, — não há autoridade dotada de poderes ilimitados nem imune à devida fiscalização, controle e responsabilização —.

Desta forma, o aperfeiçoamento da AGU poderá se constituir uma contribuição fundamental para que as crises sejam menos sistêmicas e fazer com que o Estado, independentemente do tamanho que tenha, seja ético e forte o suficiente para impedir que grupos de interesse dele se assenhem. Fica aqui, portanto, o exemplo dos chineses para quem crise e oportunidade são idênticas que se contém no mesmo ideograma.