

A PROCURADORIA-GERAL FEDERAL E A DEFESA DAS POLÍTICAS E DO INTERESSE PÚBLICOS A CARGO DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

*Marcelo de Siqueira Freitas
Procurador-Geral Federal*

1 Introdução – A Criação da Procuradoria-Geral Federal; 2 A finalidade da Procuradoria-Geral Federal e a sua relação com as autarquias e fundações públicas federais; 3 As vantagens institucionais da Procuradoria-Geral Federal no desempenho das atividades de consultoria e assessoramento jurídicos da Administração indireta; 4 As vantagens institucionais da Procuradoria-Geral Federal no desempenho das atividades de representação judicial da Administração indireta; 5 As vantagens institucionais da Procuradoria-Geral Federal no desempenho das atividades de cobrança e recuperação de créditos da Administração indireta; 6 Conclusão; 7 Referências.

RESUMO: Trata o presente artigo acerca da missão institucional da Procuradoria-Geral Federal: defender as políticas e o interesse públicos, por intermédio da orientação jurídica e representação judicial das autarquias e fundações públicas federais, observados os princípios constitucionais.

Essa sua missão, ou finalidade, é analisada no artigo segundo as atribuições da instituição: a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, e a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial.

Para todas as suas competências, procura-se demonstrar concretamente em que medida a criação da Procuradoria-Geral Federal garante maior eficácia na prestação de serviços jurídicos à Administração indireta.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública Federal. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral Federal. Missão. Finalidade. Administração indireta. Autarquia. Fundação Pública Federal. Políticas públicas. Interesse público. Representação judicial e extrajudicial. Consultoria e assessoramento jurídicos. Dívida Ativa. Cobrança.

1 INTRODUÇÃO – A CRIAÇÃO DA PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

A Constituição de 1988 inovou profundamente quanto à organização do serviço jurídico da União ao instituir a Advocacia-Geral da União. Em seu artigo 131, a Carta previu que, diretamente ou através de órgão vinculado, a AGU representaria a União judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe ainda as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

Estruturando-se desde 1993, quando foi editada sua Lei Orgânica¹, a Advocacia-Geral da União inicialmente deixou para as Procuradorias, Departamentos, Consultorias e Assessorias Jurídicas das autarquias e fundações públicas federais, enquanto órgãos a ela vinculados, a representação judicial e extrajudicial destas entidades, bem como as suas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos.

Em resumo, toda a representação judicial e extrajudicial de tais entes, e parcela significativa da consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, esta quanto aos interesses confiados às entidades da Administração indireta, continuaram a ser exercidas pelos órgãos jurídicos existentes em cada uma das autarquias e fundações, os quais passaram a atender à nova condição de órgãos vinculados à AGU.

Enquanto o modelo previsto para a Administração direta, considerando a criação, na AGU, da Procuradoria-Geral da União e da Consultoria-Geral da União, e as novas atribuições da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, que também passou a integrar esse sistema, apontava para uma racionalização na prestação de serviços jurídicos a ela destinados, a conformação original do serviço jurídico da Administração indireta, formada por quase duas centenas de entidades e, conseqüentemente, pelo mesmo número de órgãos jurídicos individual e isoladamente vinculados à AGU, mostrou-se incapaz de manter a unidade do novo sistema jurídico da União.

Na prática, verificou-se uma grave falta de coordenação entre a Advocacia-Geral da União e os órgãos jurídicos da Administração indireta, e destes entre si. A irracionalidade do modelo impedia que o Advogado-Geral da União exercesse suas atribuições de orientação normativa e supervisão técnica de todos esses órgãos a contento. Como conseqüência da ausência de orientação e supervisão efetivas sobre

1 Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

todos os órgãos jurídicos, não por responsabilidade da AGU, mas em razão dessa irracionalidade criada no próprio sistema, não se garantiu eficiência na prestação de serviços jurídicos à Administração indireta.

Várias foram as tentativas de se corrigir os problemas dessa formatação original da Constituição de 1988 para o serviço jurídico destinado a atender as necessidades da Administração indireta, podendo-se destacar, dentre outras: a criação de uma carreira única, a de procurador federal², para exercer as atribuições jurídicas de todas³ as autarquias e fundações federais; a constituição, na Advocacia-Geral da União, da ora extinta Coordenadoria dos Órgãos Vinculados – COV⁴; e, a assunção direta da representação judicial de diversas autarquias e fundações públicas federais⁵ pelas Procuradorias da União⁶.

Em conjunto, as iniciativas de criação da carreira única de procurador federal, de instituição de um órgão na Advocacia-Geral da União para coordenar as atividades jurídicas da Administração indireta e do exercício direto da representação judicial de diversas entidades federais pelos órgãos de contencioso da AGU conduziram à criação, em 2002, da Procuradoria-Geral Federal⁷, órgão vinculado à AGU, nos termos do art. 131 da Carta Magna.

Segundo o art. 10 da Lei nº 10.480, de 2002, “à Procuradoria-Geral Federal compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos,

2 Medida Provisória nº 2.048-26, de 29 de junho de 2000, reeditada sucessivamente até a Medida Provisória nº 2.229-43, de 06 de setembro de 2001.

3 À exceção do Banco Central do Brasil.

4 Art. 8º-A da Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995, acrescido pela Medida Provisória nº 1.984-15, de 09 de março de 2000, reeditada sucessivamente até a Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001.

5 Centros Federais de Educação Tecnológica, Colégios, Escolas e algumas Faculdades e Universidades Federais, Instituto Brasileiro de Turismo – EMBRATUR, Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA, Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Fundação Nacional do Índio – FUNAI, Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA, Fundação Nacional de Saúde – FUNASA, Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ, a antiga Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, e o hoje extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER.

6 Arts. 11-A e 11-B da Lei nº 9.028, de 1995, acrescido pela Medida Provisória nº 1.984-15, de 2000, reeditada sucessivamente até a Medida Provisória nº 2.180-35, de 2001.

7 Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002.

de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial”⁸. Como a criação da Procuradoria-Geral Federal, consideradas as suas competências, tem permitido uma melhor defesa das políticas e do interesse públicos a cargo da Administração indireta, sob a orientação e supervisão do Advogado-Geral da União, é o tema do presente artigo.

2 A FINALIDADE DA PROCURADORIA-GERAL FEDERAL E A SUA RELAÇÃO COM AS AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS

Ao criar a Procuradoria-Geral Federal, a Lei nº 10.480, de 2002, mencionou expressamente que ela seria integrada pelas Procuradorias, Departamentos Jurídicos, Consultorias Jurídicas ou Assessorias Jurídicas das autarquias e fundações públicas federais, que se tornariam seus órgãos de execução⁹. Assim, a PGF se originou exatamente da unificação daquelas quase duas centenas de órgãos jurídicos isolados e que até então integravam a estrutura dessas entidades federais. Ademais, os cargos e seus integrantes da carreira de procurador federal passaram a compor seu próprio quadro de membros¹⁰.

Antes da criação da Procuradoria-Geral Federal, não somente a dispersão causada pela existência de tantos órgãos jurídicos distintos comprometia a efetividade da orientação e da supervisão do Advogado-Geral da União sobre as mesmas. Também o fato de esses órgãos pertencerem, até então, à estrutura das entidades federais representadas, e, portanto, de estarem sujeitas a ingerências indevidas internas, que efetivamente se verificaram em alguns casos, contribuía para dificultar a coordenação de suas atividades pela Advocacia-Geral da União.

Não obstante a necessidade de se estabelecer uma estrutura capaz de depurar casos como os referidos acima, o que também motivou a sua instituição, a existência da Procuradoria-Geral Federal de forma alguma se contrapõe aos legítimos interesses da Administração indireta. Da mesma forma que o Estado não é um fim em si mesmo, a PGF, enquanto um dos órgãos da União, e as próprias autarquias e fundações de direito público, enquanto entes do mesmo Estado, também não existem para atender suas próprias demandas internas. Todas cumprem funções

8 À exceção do Banco Central do Brasil.

9 Art. 10, § 2º.

10 Lei nº 10.480, de 2002, art. 12.

públicas e somente devem ter em vista o interesse público. Mas o que é o interesse público?

A legitimidade conferida pelo voto popular garante ao Presidente da República e aos congressistas, no plano federal, a prerrogativa, observadas suas competências constitucionais, em razão do Estado democrático de direito, a definição das políticas a serem implementadas pela União, conforme venham a ser fixadas em lei ou outros atos normativos válidos no sistema constitucional brasileiro. Estes, por sua vez, quando editados, informam ao administrador público o interesse público que deve ser por ele perseguido na implementação das ações sob sua atribuição.

Parcela significativa dessas políticas públicas é repassada, também por lei, para a execução das autarquias e fundações públicas federais, entidades da Administração indireta, que assumem o poder-dever de implementá-las, balizando suas ações no interesse público revelado nas mesmas normas. Essas entidades são criadas por lei, para exercer atribuições previstas em lei, executando políticas públicas definidas na lei, da forma determinada pela lei, e em atenção ao interesse público informado pela lei. Toda essa assertiva pode ser resumida em uma única expressão, anteriormente citada: Estado democrático de direito.

Essas breves considerações, especialmente quando analisadas em conjunto com as atribuições legais da Procuradoria-Geral Federal, evidenciam a finalidade da PGF e sua relação com as autarquias e fundações públicas federais.

A Procuradoria-Geral Federal, como visto, tem as atribuições de representar judicial e extrajudicialmente as entidades federais da Administração autárquica e fundacional, prestar-lhes consultoria e assessoramento jurídicos e cobrar seus créditos. Porém, observado o quanto relatado, qual a sua finalidade?

A resposta a essa indagação pode ser respondida em poucas palavras: *defender as políticas e o interesse públicos a cargo da Administração indireta!*¹¹

11 Os procuradores federais e servidores da PGF responsáveis pela elaboração do planejamento estratégico da instituição definiram como sua missão: “defender as políticas e o interesse públicos, por intermédio da orientação jurídica e representação judicial das autarquias e fundações públicas federais, observados os princípios constitucionais”.

Sendo essa a sua finalidade, a ser alcançada pelo exercício de suas competências, verifica-se que a relação entre a PGF e as entidades da Administração indireta deve ser de estreita colaboração, mas sem subordinação, pois sua orientação e supervisão somente podem ser exercidas pelo Advogado-Geral da União, e não por aqueles entes ou mesmo por seus dirigentes.

Essa conclusão, ou mesmo o suporte que a PGF proporciona às ações necessárias à concretização de um verdadeiro Estado democrático de direito, não autorizam, no entanto, visões autocêntricas acerca dessa relação. Deve-se sempre lembrar que o Estado, seus órgãos e entidades não existem em função de si mesmos, e a Procuradoria-Geral Federal somente foi instituída para viabilizar juridicamente as políticas públicas a serem implementadas pelas autarquias e fundações públicas federais. Os serviços jurídicos por ela prestados, ainda que extremamente relevantes e, mais que isso, indispensáveis, constituem parte dos insumos necessários a que esses entes alcancem seus objetivos, como se demonstrará a seguir.

3 AS VANTAGENS INSTITUCIONAIS DA PROCURADORIA-GERAL FEDERAL NO DESEMPENHO DAS ATIVIDADES DE CONSULTORIA E ASSESSORAMENTO JURÍDICOS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

Considerada sua finalidade de suporte jurídico à Administração indireta, o modelo instituído com a criação da Procuradoria-Geral Federal mostra-se superior e mais adequado que o anterior para garantir que as ações a serem implementadas pelas autarquias e fundações públicas federais em busca da concretização das políticas públicas a seu cargo se desenvolvam em consonância com o interesse público. Isso porque, para tanto, considerado o Estado democrático de direito em que vivemos, é indispensável que seus atos estejam integralmente em conformidade com a lei nos planos da competência, finalidade e forma. Toda essa análise jurídica prévia acerca da legalidade dos atos da Administração autárquica e fundacional compete hoje à PGF.

Embora os antigos órgãos jurídicos das entidades federais desempenhassem, no passado, essas mesmas atribuições, a já mencionada ausência de coordenação efetiva de suas atividades pelo Advogado-Geral da União representava, por si só, uma grave limitação à sua eficiência se comparada à atual Procuradoria-Geral Federal. Tanto as efetivas orientação e supervisão da AGU, quanto a organicidade garantida pela

unicidade do novo órgão jurídico de toda a Administração indireta, agora alheio a pressões internas advindas das próprias entidades, têm uma potencialidade de adequação legal e uniformidade de entendimentos antes inexistente quanto à orientação jurídica que lhes é prestada.

Hoje, por exemplo, a atuação mais próxima da AGU tem conseguido uniformizar entendimentos jurídicos aplicáveis às entidades autárquicas e fundacionais, seja quanto aos seus atos de gestão, via de regra comuns a todas elas, ou mesmo quanto a suas atividades finalísticas.

Outrossim, a criação da Procuradoria-Geral Federal não significou afastamento entre os dirigentes das autarquias e fundações públicas federais e os órgãos jurídicos voltados para lhes prestar consultoria e assessoramento jurídicos imediatos. Junto aos órgãos de direção superior das entidades federais, remanesceram, em pleno funcionamento, órgãos setoriais da própria Procuradoria-Geral Federal, cada vez mais voltados e especializados nesse mister de garantir que as políticas públicas sob sua execução e os interesses públicos que lhes são confiados sejam transformados em ações concretas que respeitem os princípios constitucionais e legais aplicáveis. E, nos dias atuais, não há dúvidas de que o controle prévio da legalidade dos atos da Administração seja a primeira e mais eficaz forma de se defender as políticas e o interesse públicos a cargo do Estado, o que não seria diverso em relação à sua Administração indireta.

Da mesma forma, não se pode desprezar a cooperação natural que aparece entre os diversos órgãos da PGF responsáveis pela consultoria e assessoramento jurídicos das entidades federais como resposta a esse novo sentido de unidade que aflorou com o seu advento. Vários mecanismos de cooperação têm surgido nesse sentido, sendo certo que a troca de experiências garante não somente o aproveitamento de soluções prévias para resolver problemas comuns, bem como auxilia mesmo no desenvolvimento de entendimentos individualizados a partir do conhecimento das particularidades de cada unidade da Procuradoria-Geral Federal e de sua respectiva produção jurídica, que não mais pertence a cada autarquia ou fundação, mas à PGF enquanto instituição singular vinculada à AGU.

Ademais, essa presença dos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal junto às autarquias e fundações públicas federais, algo que remonta inclusive ao período anterior à sua criação, permite uma

vantagem comparativa importante mesmo neste novo modelo uno. Positivamente, os procuradores federais, em razão dessa proximidade, assumem um compromisso diferenciado com os fins da entidade, não limitando suas análises jurídicas a questões meramente formais, mas velando para que as políticas públicas sejam efetivamente implementadas, sempre de acordo com os parâmetros legais.

A síntese dessa efetiva coordenação do serviço jurídico prestado à Administração indireta, a qual é desempenhada pela AGU através da direção central da Procuradoria-Geral Federal, somada à comunhão de esforços dos seus órgãos de execução e ao comprometimento de seus membros com a efetividade das ações dessas entidades, representará cada vez mais um ganho para que as políticas e o interesse públicos sob sua responsabilidade se realizem com maior segurança jurídica, como já se tem observado.

4 AS VANTAGENS INSTITUCIONAIS DA PROCURADORIA-GERAL FEDERAL NO DESEMPENHO DAS ATIVIDADES DE REPRESENTAÇÃO JUDICIAL DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

O conjunto das entidades da Administração indireta pode demandar e ser demandado na Justiça Federal, na Justiça do Trabalho e, ainda, na Justiça dos Estados¹². Seja em razão do processo de interiorização da Justiça Federal, ou mesmo da capilaridade da Justiça do Trabalho e, principalmente, do Judiciário estadual, o número de localidades onde tramitam processos envolvendo as autarquias e fundações públicas federais é muito superior ao de Municípios onde elas tenham, individualmente, presença descentralizada. E, considerando que a maioria das entidades não tem, em suas leis de criação, previsão que limite poderem ser demandadas apenas onde há suas sedes e unidades locais, é comum terem atuação judicial em varas ou mesmo Tribunais em cidades nas quais não possuem presença física.

Ocorre que, com a criação da Procuradoria-Geral Federal, o somatório de todas as unidades que esta herdou dos antigos órgãos jurídicos das autarquias e fundações públicas federais garante sua presença, hoje unificada, em mais de 200 cidades. Isso permite, potencialmente, que

¹² CF, art. 109, § 3º: Serão processadas e julgadas na justiça estadual, no foro do domicílio dos segurados ou beneficiários, as causas em que forem parte instituição de previdência social e segurado, sempre que a comarca não seja sede de vara do juízo federal, e, se verificada essa condição, a lei poderá permitir que outras causas sejam também processadas e julgadas pela justiça estadual.

todas as entidades da Administração Indireta, quando necessário, possam ser representadas em todas essas localidades, mais as que lhes sejam adjacentes, garantindo-lhes uma capilaridade que não seria alcançada individualmente por eventuais órgãos jurídicos próprios.

Nesse sentido, vale destacar que a grande maioria das entidades federais não está presente em mais do que 10 cidades, sendo que muitas delas não têm sequer unidades em Brasília, onde estão localizados o Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Superiores, ou ainda em capital de Estado, onde se localizam, via de regra, os Tribunais Regionais do Trabalho e os Tribunais de Justiça, sem contar os 5 Tribunais Regionais Federais presentes, além de Brasília, nas cidades do Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre e Recife.

Até a criação da PGF, várias entidades precisavam deslocar seus procuradores pelo território nacional para atender demandas judiciais, muitas vezes para praticar atos processuais em apenas um ou poucos processos, o que gerava um custo para a Administração não somente financeiro, mas ainda ocasionava o desperdício em recursos humanos desses entes, considerado o tempo perdido pelos procuradores somente nesses deslocamentos. Isso sem contar os inúmeros casos em que as entidades ficavam simplesmente indefesas por carência de procuradores junto ao juízo processante.

Porém, não se resume a essa racionalização o ganho institucional alcançado com a criação da Procuradoria-Geral Federal.

Agora, o Advogado-Geral da União consegue efetivamente orientar e supervisionar as atividades contenciosas da Administração indireta, inclusive antes que elas ocorram, e não somente através da melhoria da consultoria e assessoramento jurídico prestados às entidades, como visto, mas também evitando a judicialização de conflitos utilizando-se de outros instrumentos. Como exemplo, pode-se citar a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, órgão criado pelo Advogado-Geral da União com a responsabilidade de resolver, em sede administrativa, de controvérsias de natureza jurídica entre órgãos e entidades da Administração Federal, por meio de conciliação ou arbitramento¹³. Esse e outros meios somente se tornaram factíveis com a aproximação e compreensão da realidade e

13 Portaria AGU nº 1.281, de 27 de setembro de 2007.

do cotidiano da Administração indireta e de seu serviço jurídico pela AGU após a criação da PGF.

Recentemente, a melhor adequação do novo modelo à defesa das políticas e do interesse públicos a cargo da Administração indireta pôde ser cabalmente demonstrada se considerarmos que, a despeito de inúmeros questionamentos judiciais, não havia nenhum projeto do Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal paralisado em razão de decisão judicial liminar ou definitiva no momento do fechamento deste artigo¹⁴. Somente com a atuação articulada de vários órgãos da AGU e da PGF, articulação esta permitida exatamente em razão da efetiva coordenação que o Advogado-Geral da União agora exerce, utilizando-se da estrutura una da Procuradoria-Geral Federal, sobre o serviço jurídico prestado à Administração indireta, poderia ter-se alcançado tal nível de êxito.

Somado a isso, tem-se ainda que a centralização das atividades de contencioso de toda a Administração indireta, desde os novos Escritórios de Representação e as Procuradorias Seccionais presentes nas cidades de interior, passando pelas Procuradorias Federais situadas nas capitais de Estado, até as Procuradorias Regionais e a representação nos Tribunais Superiores e no Supremo Tribunal Federal, processo este que ora se encontra em andamento e se espera concluir até 2011, vem garantir não apenas o aproveitamento efetivo da capilaridade da PGF nos mais de 200 Municípios em que possui unidades, de forma a que todas as autarquias e fundações públicas federais nelas se façam representar em juízo, quando necessário. Em verdade, seja em razão da comunhão de esforços de procuradores capacitados nos mais diversos ramos do Direito, todos atuando sob uma única orientação, ou mesmo por conta das melhores condições de trabalho que os novos órgãos da PGF têm oferecido e ainda oferecerão, haverá um ganho não somente de produtividade, mas de eficiência, como as primeiras experiências neste sentido têm demonstrado.

Nessa quadra, merece menção especial a articulação das novas unidades centralizadas de representação judicial em setores divididos por temas, de forma a preservar as competências dos procuradores e, ainda, permitir uma interação mais focada com os diversos órgãos de direção das Procuradorias consultivas que remanescerão atuando junto às autarquias e fundações públicas federais. Em razão dessa preocupação, as

14 O presente artigo foi concluído em 03 de outubro de 2008.

novas unidades poderão melhor organizar-se para atender as demandas ligadas às atividades administrativas das entidades, como questões judiciais que tratem de suas licitações, contratos e patrimônio, ou de seus servidores e pessoal em geral, bem como para estabelecer núcleos voltados para a cobrança e recuperação de seus créditos ou, ainda, de acordo com a necessidade de cada local, criar grupos de concentração nos mais diversos assuntos finalísticos dos entes: ciência e tecnologia, desenvolvimento agrário e desapropriações, desenvolvimento econômico, educação e cultura, indígena, infra-estrutura, meio ambiente, previdência e assistência social, e, por fim, saúde¹⁵.

Como dito anteriormente, ao menos em alguns aspectos, a estreita vinculação dos procuradores com as autarquias e fundações em que atuavam, dado o modelo anterior à criação da PGF, apresentava resultados importantes quanto à eficácia de seus atos, pois permitia um engajamento diferenciado desses profissionais com os fins da entidade. Por certo, a criação dessas áreas temáticas favorecerá a que se preserve esse engajamento, por meio da interação mais direta que poderá ser estabelecida entre os procuradores dos órgãos de contencioso e o rol de entidades representadas por sua área respectiva, sempre mediante a intermediação das Procuradorias Federais instaladas junto aos entes.

Diante dessas colocações, mesmo nesta fase de ainda estruturação da Procuradoria-Geral Federal, os resultados práticos obtidos até então já têm demonstrado sua importância na construção também de uma mais eficiente defesa judicial das políticas e do interesse públicos confiados à Administração indireta.

5 AS VANTAGENS INSTITUCIONAIS DA PROCURADORIA-GERAL FEDERAL NO DESEMPENHO DAS ATIVIDADES DE COBRANÇA E RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

Uma análise da terceira e última grande competência da Procuradoria-Geral Federal confirmará tudo que se pretendeu expor até aqui. Trata-se da cobrança da dívida ativa e recuperação de créditos em geral das entidades da Administração indireta. Sem sombra de dúvidas, foi nessa seara que se encontrou o maior campo para novas e importantes iniciativas e, mais do que isso, demonstrou-se a flexibilidade que essa nova instituição e seus membros possuem.

15 A Portaria PGF nº 520, de 23 de maio de 2008, criou essas áreas temáticas no âmbito dos órgãos de contencioso da Procuradoria-Geral Federal.

Em 2004, iniciou-se o processo que levou à criação da Secretaria da Receita Federal do Brasil, o qual se consolidou neste ano com a passagem, ao final do primeiro trimestre, da titularidade dos créditos de contribuições previdenciárias anteriormente inscritos na Dívida Ativa do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS para a União, e, em consequência, da atuação quanto à sua cobrança judicial, da Procuradoria-Geral Federal para a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.¹⁶

Durante o período de tramitação das medidas legislativas que operaram essas transformações, que durou cerca de dois anos e meio e previam a transferência de uma importante atividade de cobrança da PGF para a PGFN, descobriu-se um fato grave, mas inusitado: a maioria das autarquias e fundações públicas federais não realizava a cobrança judicial de seus créditos e nem mesmo havia jamais inscrito qualquer crédito em dívida ativa. Somente àquela altura, a ainda recém-criada Procuradoria-Geral Federal constatava essa realidade, mas a tempo de fazer incluir, no projeto de lei que instituiria a Secretaria da Receita Federal do Brasil, comando legal que obrigaria a própria PGF a resolver esse problema, até março de 2009, respeitando integralmente a filosofia deste novo órgão: centralizando a execução da dívida ativa de todas as entidades.¹⁷

O cumprimento dessa determinação legal trará para o Estado brasileiro informações hoje sequer disponíveis, mas indispensáveis para o próprio planejamento orçamentário do país, como, por exemplo, o valor dos ativos não pagos espontaneamente e a receber da Administração indireta federal.

Essa indagação será respondida a partir da entrada em operação de um sistema único de inscrição dos créditos das autarquias e fundações públicas federais em dívida ativa, que permitirá conhecer seu estoque total, gerenciá-la e realizar a sua cobrança amigável ou judicial pela PGF, o qual está sendo desenvolvido, seja o transitório ou o definitivo, com o auxílio da PGFN e da SRFB, sendo que este gerenciará todos os

16 A Medida Provisória nº 222, de 04 de outubro de 2004, convertida na Lei nº 11.098, de 13 de janeiro de 2005, criou a Secretaria da Receita Previdenciária, órgão da Administração direta que, unido à antiga Secretaria da Receita Federal, deu origem à Secretaria da Receita Federal do Brasil, nos termos da Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007.

17 Lei nº 11.457, de 2007, art. 22.

créditos federais, seja os da União ou os de suas autarquias e fundações. Esse certamente será um banco de dados valioso para vários órgãos federais, como a Secretaria do Tesouro Nacional, a Secretaria de Orçamento Federal e até mesmo o Tribunal de Contas da União, e, ao mesmo tempo, constituirá um instrumento de trabalho vital para os procuradores, sem contar as possibilidades que criará, inclusive quanto à instituição de uma certidão negativa de dívida que inclua pesquisa aos débitos dos particulares para com a Administração indireta, com todas as conseqüências daí advindas.

Do mesmo modo, e cada vez mais, a partir do desenvolvimento desse sistema sobressairá, por sua vez, o maior desafio para a satisfação desses créditos: a localização dos devedores e de bens suficientes para adimplir o seu débito. Sem a Procuradoria-Geral Federal, a dificuldade e os custos de criação de aparatos com essa finalidade impediriam que as autarquias de pequeno e médio porte desenvolvessem essa atividade. Nesse sentido, pode-se inclusive imputar a esse condicionante logístico o fato de tantas entidades nunca terem realizado, no passado, antes da criação da PGF, a cobrança judicial de seus créditos.

Porém, quando essa atividade é realizada pela PGF de forma centralizada para toda a Administração indireta, o ganho de escala observado permite que, mesmo quando existam poucos créditos ou seu valor, individualmente, não compense o custo dessa cobrança, se considerado cada ente individualmente, a mesma possa ser efetivada.

Outro ganho acessório que facilitará a cobrança desses créditos ocorrerá com a solução de uma necessidade gerada pela centralização na PGF da cobrança dos créditos de toda a Administração indireta: uniformizar-se a legislação aplicável aos mesmos. Assim que alterada a legislação, o que se espera para breve, a execução judicial desses créditos terá tramitação mais célere na Justiça, pois todos os casos serão julgados de acordo com a mesma lei de regência.

Por fim, a troca de vivências catalisada pela união de diversas experiências até então desempenhadas pelas entidades que já realizavam a cobrança forçada de seus créditos, algumas delas de originalidade ímpar, favorecerá a sua extensão a outras situações em que se apliquem, com ganhos reais para todo o universo de entes federais.

De qualquer forma, vale ainda lembrar que a consolidação dessa nova atividade não apenas garantirá a recuperação de recursos que serão utilizados pelos próprios entes diretamente no desenvolvimento de suas ações institucionais, mas também impactará, em muitos casos, na própria concretização imediata de políticas públicas que estejam em sua esfera de atuação, especialmente quanto às entidades que desempenham papel de fiscalização de qualquer ordem, pois esta é mais efetiva nos seus objetivos de prevenção e repressão se as autuações que gerar forem realmente cobradas, inclusive em juízo, se for o caso. E a PGF terá, como demonstrado, papel crucial nessa seara.

6 CONCLUSÃO

Como todo novo órgão estatal, a Procuradoria-Geral Federal ainda se está estruturando, e essa estruturação nem sempre ocorre no tempo necessário para que todas as atividades a serem desempenhadas possam ser iniciadas a contento de uma só vez. Muito já se avançou e muito mais ainda se avançará, bem como novos desafios sempre se apresentarão.

Contudo, os resultados até agora alcançados não deixam dúvidas quanto à eficácia do modelo traçado pelos Poderes Executivo e Legislativo para esse novo serviço jurídico da Administração indireta. Talvez a única dúvida que reste seja o porquê não se ter cuidado antes da racionalização desse serviço, como feito em relação à Administração direta já em 1993 quando se iniciou a instalação da Advocacia-Geral da União. Mas esse tema merece um outro artigo...

O que ora cabia era apenas demonstrar, com idéias e exemplos, que a Procuradoria-Geral Federal representa judicial e extrajudicialmente as autarquias e fundações públicas federais, presta-lhes, e a seus dirigentes, consultoria e assessoramento jurídicos, e cobra, amigável ou judicialmente, seus créditos, de forma mais eficiente do que a empregada no modelo anterior à sua criação.

Desempenhando essas suas atribuições sempre com maior eficiência e na defesa das políticas e do interesse públicos a cargo das entidades da Administração indireta, a Procuradoria-Geral Federal, agregada ao sistema da Advocacia-Geral da União, cumpre cada vez com maiores méritos a sua finalidade institucional.

7 REFERÊNCIAS

PROCURADORIA-GERAL FEDERAL (Brasil). **Projeto de**

Reestruturação da Procuradoria-Geral Federal: 2007 – 2010.

Disponível em: <<https://redeagu.agu.gov.br/unidadesagu/pgf/pdfs/ProjetoReestruturacao.pdf>> . Acesso em: 29 set. 2008.

VALENTE, Maria Jovita Wolney. **Breve Histórico e Evolução da**

AGU. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/download/institucional/historico/20080317_historico.pdf> . Acesso em: 29 set. 2008.