
A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO: FUNÇÃO
ESSENCIAL À JUSTIÇA E ÓRGÃO IMPRESCINDÍVEL
AO FUNCIONAMENTO EFICIENTE DO ESTADO
DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Paulo Henrique Kuhn
Advogado da União
Procurador-Geral da União

No decorrer do dia a dia agitado do contencioso da Procuradoria-Geral da União e de seus órgãos de execução, mostra-se necessário sempre refletir sobre a caracterização da Advocacia-Geral da União à época de sua criação, o quanto já evoluiu e o que se espera dela para o futuro.

É fato incontestável que a Advocacia-Geral da União desponta como instituição imprescindível ao funcionamento eficiente e de excelência do Estado brasileiro, ao permitir a concretização de políticas públicas, a defesa da União e a busca pelo ressarcimento de valores públicos indevidamente desviados, tanto por meio da atuação consultiva quando por meio da atuação contenciosa.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, foi criada a Advocacia-Geral da União, regulamentada pela Lei Complementar nº 73/93, definida como a instituição que representa judicial e extrajudicialmente a União, suas autarquias e fundações, abrangendo os atos praticados pelos três Poderes, além de ser responsável pela consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

Caracterizada como função essencial à Justiça, como se vê no art. 131 da Constituição Federal de 1988, possui autonomia administrativa e independência técnica, com papel institucional de extrema relevância para o sustentáculo do Estado Democrático de Direito.

Por meio da atuação consultiva, a Advocacia-Geral da União promove a construção de alternativas legais e constitucionais para implementação das políticas públicas e, por meio da atuação contenciosa, defende os interesses públicos dos três Poderes, além de ressarcir a União com relação aos desvios financeiros realizados.

Vê-se, portanto, que, ao final, a sociedade é a destinatária de toda a atividade desempenhada pela Advocacia-Geral da União, uma vez que tanto o consultivo quanto o contencioso objetivam consolidar a legalidade e a constitucionalidade na atuação do Poder Público, além de proteger o patrimônio público, garantindo também o seu ressarcimento quando houver apropriações ilegais, restando claro que o beneficiário dessa complexa atuação é o povo.

Apesar de ser uma jovem instituição, com 20 (vinte) anos de existência, percebe-se que a sociedade já reconhece a sua relevância para o regular e correto funcionamento do Estado, já que a atuação séria, dedicada e isenta construiu uma imagem de confiabilidade e de credibilidade perante os cidadãos.

A sociedade brasileira se acostumou a ver que a Advocacia-Geral da União participa ativamente na defesa dos cidadãos no que concerne às questões mais sensíveis e estruturantes do país, e cito o recente exemplo da grande judicialização do programa “Mais Médicos para o Brasil”.

Antes os cidadãos perguntavam: o que é a Advocacia-Geral da União? Sem conseguir identificá-la bem e entender suas atribuições. Hoje em dia já perguntam: o que a Advocacia-Geral da União está fazendo a respeito do caso “x” ou “y”? Percebemos que a pergunta surge quando são tratadas as questões mais importantes para o funcionamento do país. Já sabem, dessarte, que a Advocacia-Geral da União tem participação obrigatória nos assuntos nacionais e internacionais que atingem a vida de cada cidadão de forma direta ou indireta.

Tal consciência social do papel da Advocacia-Geral da União levou inexoravelmente a uma maior cobrança com relação à sua atuação e também à sua presença na discussão de todos os temas edificantes do Estado.

Diante do crescimento da importância da Advocacia-Geral da União, a instituição precisou crescer e atuar de forma estratégica e preventiva. Com o decorrer dos anos, diversas súmulas e instruções normativas foram produzidas com o objetivo de pôr fim a demandas judiciais no caso de temas já pacificados na jurisprudência pátria, reduzindo, de consequência, a litigiosidade e beneficiando, portanto, os cidadãos.

Também foram criadas as Coordenações Proativas, que combatem a corrupção e proporcionam o ressarcimento ao erário, de valores ilicitamente desviados, como também a Câmara de Conciliação e Arbitragem, com o objetivo de dirimir administrativamente conflitos entre órgãos públicos federais e, posteriormente, com competência abrangida para resolver questões também entre órgãos públicos federais e Estados ou Municípios.

A cultura da judicialização dos conflitos não é o perfil encontrado na atuação dos órgãos integrantes da estrutura da Advocacia-Geral da União, tanto na área consultiva, com construção de soluções administrativas legais e constitucionais, quanto na área contenciosa, com a cultura da conciliação e consequente redução da litigiosidade.

Ao longo desses 20 (vinte anos), é fato, a Advocacia-Geral da União mostrou sua “cara”, cresceu, se consolidou, atuou de forma consistente e apresentou resultados importantes para o país, em suma, atendeu adequadamente às demandas que lhe foram apresentadas, proporcionando segurança jurídica e adquirindo a consequente confiança do Estado.

Tal condição favorável nos mostra um caminho a seguir, que é o do necessário aperfeiçoamento, do empenho, da dedicação e do fortalecimento das nossas bases institucionais.

VISÃO PROSPECTIVA DA PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO: PROJETOS E EXPECTATIVAS

Nesse contexto de crescimento de importância e de consequente necessidade de modernização, a Procuradoria-Geral da União, órgão jurídico responsável pela defesa judicial da Administração Direta da União, elaborou diversos projetos institucionais com o objetivo de propiciar o fortalecimento da gestão profissional e da atuação estratégica e harmônica em âmbito nacional.

Com uma estrutura composta por 926 (novecentos e vinte e seis) Advogados da União, quase 1.600 (um mil e seiscentos) servidores, 69 (sessenta e nove) Procuradorias em todo o Brasil, que foram responsáveis pela movimentação de quase 1 (um) milhão de processos em 2012, a Procuradoria-Geral da União se encontra diante do desafio de lidar com um volume de processos crescente e, ao mesmo tempo, aumentar a qualidade da defesa jurídica da União.

Para tanto, afigura-se imperioso o total domínio do “escritório”. Um gerenciamento eficiente, que permita tomada de decisões com celeridade, minimizando as possibilidades de erro, pede um amplo conhecimento das pessoas envolvidas (Advogados e Servidores), da capacidade das estruturas colocadas à disposição, da demanda submetida e dos resultados obtidos.

Temos a necessidade de saber as características de cada um de nossos órgãos de execução (volume de processos, matérias, resultados, quantidade de decisões favoráveis, desfavoráveis e parcialmente favoráveis). O autoconhecimento é fundamental para a evolução da Procuradoria-Geral da União.

Nessa linha, foi de fundamental importância a implementação do projeto Matriz de Indicadores, que teve como objetivo proporcionar à Procuradoria-Geral da União o domínio da atividade judicial desenvolvida, o aprofundado conhecimento de cada unidade, quais as matérias enfrentadas, os resultados obtidos e as Procuradorias de referência.

A viabilização do projeto já permite um diagnóstico detalhado de atuação à Procuradoria-Geral da União. Conhecemos, de forma consistente, o comportamento nacional das matérias nas quais atuamos. Sabemos quais processos estamos perdendo e onde estamos ganhando.

Tal diagnóstico permite à Procuradoria-Geral da União atuar de forma organizada, estruturada e objetiva, na medida em que, identificadas as questões que demandam atenção diferenciada, temos condição de pensar no assunto, planejar e organizar a atuação, acompanhar a execução da estratégia, e, ao final, identificar o resultado obtido.

O mesmo diagnóstico nos permite conhecer os valores que a Procuradoria-Geral da União evita que saiam do erário. O projeto Sucesso Calculado já é uma realidade. Atualmente, apuramos os valores efetivamente economizados nos processos totalmente favoráveis à União, com decisão transitada em julgado. Os valores são expressivos: apenas em 2013, já foram mais de 3 (três) bilhões de reais. No entanto, esse projeto precisa ser ampliado para todos os órgãos de execução da Procuradoria-Geral da União, bem como para as decisões parcialmente favoráveis, para se ter ciência da real dimensão da economia gerada aos cofres públicos. Conhecer seu desempenho e resultado é fundamental para a evolução.

A Procuradoria-Geral da União vem sendo gerida com base nos seus resultados, modelo de gestão sólido e eficiente, o que, com certeza, interferirá (já tem interferido) nos resultados obtidos e ampliará nossa efetividade.

Além disso, para fazer frente ao desafio de gerir essa gigantesca estrutura, bem como melhorar seu desempenho, a Procuradoria-Geral da União estabeleceu como prioridade para o ano de 2013 o investimento na melhoria do relacionamento interno e também a adoção de medidas para lidar com as demandas repetitivas.

Um grande escritório de advocacia tem necessariamente que atuar de forma articulada. A estratégia de trabalho deve ser pensada com base nas informações obtidas nacionalmente, com o envolvimento das unidades da base.

Essa competência de promover a articulação é do órgão de direção superior, que, periodicamente, com base nos indicadores obtidos, deve estabelecer contatos que visam atuação diferenciada, disseminação de conhecimento, decisões judiciais positivas, práticas de sucesso, orientação nacional, definição conjunta de estratégias e teses de defesa, permitindo, assim, que o processo judicial tramite até o Supremo Tribunal Federal, se for o caso.

A atuação integrada e harmônica dos órgãos de execução da Procuradoria-Geral da União é pressuposto inarredável para a uniformidade da defesa da União e para o seu sucesso. O empenho em implementar uma sistemática de contatos e orientações é medida que se impõe e levará a Procuradoria-Geral da União a adquirir um melhor padrão de qualidade, uniformidade e efetividade.

No que tange às demandas repetitivas, são 3 (três) as diretrizes gerais para lidar com a questão: (i) melhorar a qualidade da defesa judicial da União nos processos em geral, (ii) realizar acordos para reduzir o estoque de ações repetitivas e (iii) autorizar a não-interposição de recursos sabidamente inviáveis.

Seguindo essas diretrizes gerais, foram implantados quatro projetos para enfrentar o problema: 1) Estabelecimento de uma Coordenação Nacional de Juizados Especiais Federais – JEF; 2) Implantação do Programa de Redução de Litígios e de Aperfeiçoamento da Defesa Judicial da União; 3) Realização de Mutirões de Conciliação e 4) Instalação das Centrais de Negociação.

A Coordenação Nacional de JEF foi criada no início de 2013 a partir do diagnóstico de que 35% do volume de ações da Procuradoria-Geral da União tramita nos Juizados Especiais Federais e de que a grande maioria das demandas repetitivas está no Juizados Especiais Federais (temos unidades nas quais 60% da demanda está nos Juizados).

Tem por objetivo identificar novas demandas de massa, desenvolver teses de defesa mínima, tratar o jurisdicionado de forma isonômica e reduzir custos para a União. Apenas nos primeiros dois meses de funcionamento, já foram desenvolvidas 10 (dez) teses de defesa mínima para utilização em temas repetitivos.

As requisições de pequeno valor (RPV) já superam há muito tempo a quantidade de precatórios emitidos, sendo que o valor pago em função de requisições de pequeno valor já está próximo de superar o valor pago em precatórios. Havia, então, a necessidade de uma ação coordenada em todo o país.

Ainda no segundo semestre de 2012 foi iniciado o “Programa de Redução de Litígios e de Aperfeiçoamento da Defesa Judicial da União”. Os números que levaram à implantação do programa impressionavam negativamente, tendo em vista o elevado percentual de decisões desfavoráveis no âmbito do Superior Tribunal de Justiça.

Diante desse levantamento, chegou-se à conclusão de que a interposição de recursos “sabidamente inviáveis” contribui para o estrangulamento do Poder Judiciário e da própria Advocacia-Geral da União, comprometendo a credibilidade da União perante a Justiça e impedindo que a Advocacia-Geral da União se concentre em aperfeiçoar teses de defesa da União em ações relevantes.

Considerando que, nos termos da no art. 4º da Lei nº 9.469/97, a competência para dispensar a interposição de recursos judiciais é do Advogado-Geral da União, a Procuradoria-Geral da União propôs a edição de portaria autorizativa da desistência de recursos em tramitação no Superior Tribunal de Justiça e no Tribunal Superior do Trabalho. Aprovada a proposta, foram editadas as Portarias nº 260/2012 e nº 171/2012. Passados 13 (treze) meses da instituição do programa, o percentual de acórdãos do Superior Tribunal de Justiça desfavoráveis à União caiu significativamente.

Também é de se ressaltar que a necessidade de reduzir estoque de ações repetitivas e o elevado custo de manutenção de processos ativos levou à Procuradoria-Geral da União a participar ativamente das Semanas de Conciliação do Conselho Nacional de Justiça. A experiência na participação de mutirões foi tão exitosa que houve uma decisão pela institucionalização da iniciativa. Nesse contexto, nasceram as Centrais de Negociação, com a finalidade de dotar a Procuradoria-Geral da União de uma estrutura permanente para negociação de acordos.

O primeiro passo do plano de ação que foi arquitetado para as Centrais de Negociação prevê uma forte articulação com os órgãos do Poder Judiciário. Esse contato, para definição de procedimentos de negociação e de conciliação, é fundamental para o sucesso da iniciativa.

Outra importante iniciativa da Procuradoria-Geral da União é a implementação nacional do projeto Presença, originalmente desenvolvido no âmbito da Procuradoria Regional da União da 5ª Região. A rotina de atuação próxima ao Poder Judiciário é relevante para a melhoria dos resultados.

Na condição de advogados, devemos praticar todos os atos inerentes à nossa profissão. Peticionar é importante, mas, o processo de convencimento do julgador não deve se limitar à peça jurídica. Para convencer, temos que despachar, entregar memoriais, sustentar, acompanhar os julgamentos e mostrar o interesse da União nos processos dos quais ela é parte.

Outra perspectiva de futuro está em nossa área internacional. Estamos investindo em planejamento, estratégia e capacitação, com o estabelecimento de objetivos e metas, que permitirão à Procuradoria-Geral da União uma melhor participação no cenário das ações internacionais que envolvem a União.

Igualmente há necessidade de ampliação de nossa capacidade de atuação proativa. Os resultados até hoje obtidos, com mais de 10.000 (dez mil) ações ajuizadas pela União, são impressionantes, e devem servir de estímulo para o aprimoramento das rotinas e do desempenho. A finalização das instalações do Laboratório de Análise de Créditos - LACRE da Procuradoria-Geral da União proporcionará um avanço importante, o que contribuirá para nossa efetividade.

Já finalizando, deve haver um aprimoramento na relação entre nossas áreas de consultoria e de contencioso, já que os assuntos tratados em consultoria acabam sendo judicializados. A aproximação, troca de experiências e o estabelecimento de condutas e estratégias de atuação permitirão o adequado assessoramento e a redução da litigiosidade.

Um exemplo de atuação que merece destaque é o envolvimento da Procuradoria-Geral da União e da Consultoria-Geral da União nas

questões relativas a pleitos de responsabilização subsidiária da União, promovidos por empregados de empresas prestadoras de serviços. O volume anual de reclamações trabalhistas é expressivo.

Necessitamos dessa articulação para que os contratos sejam efetivamente fiscalizados, com base nas experiências consultivas e com base nas decisões judiciais relativas à matéria, o que certamente proporcionará a redução das demandas judiciais, e, se for o caso, o pagamento dos trabalhadores com créditos da empresa contratada, evitando que os valores sejam pagos com recursos do erário.

Esses são, em síntese, os instrumentos que estão sendo implantados no âmbito da Procuradoria-Geral da União, e que, imaginamos, conduzirão a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da União a um futuro melhor, de conhecimento, domínio, articulação, confiança e efetividade.

CONCLUSÃO

O novo perfil da Procuradoria-Geral da União, construído em razão do crescimento da Advocacia-Geral da União e do atendimento aos cidadãos destinatários de sua atuação, pressupõe o trabalho de forma estratégica, preventiva e conciliadora, com presença junto ao Poder Judiciário, estabelecendo uma atuação diferenciada e voltada para defesa de excelência da União.

Devemos primar por um perfil aguerrido, de comprometimento com a consecução de um trabalho de qualidade, por meio de uma gestão profissional, focada na interlocução entre o diagnóstico e os resultados.

O estabelecimento de diagnósticos, estratégias e projetos que permitam atuação consistente, focada e efetiva é medida que se impõe e certamente terá influência nos próximos 20 (vinte) anos da Advocacia-Geral da União.

O futuro da instituição está nas mentes e nas mãos de seus Membros e Servidores, componentes imprescindíveis para o cumprimento da missão constitucional da Advocacia-Geral da União.