
A CORREGEDORIA-GERAL DA ADVOCACIA DA UNIÃO E SUA ATUAÇÃO CORREICIONAL: DESMISTIFICANDO A RELAÇÃO DE COLABORAÇÃO COM A PROCURADORIA- GERAL DA FAZENDA NACIONAL

*THE PARTNERSHIP BETWEEN INTERNAL AFFAIR'S OFFICE
FOR THE ATTORNEYS FOR BRAZIL AND ATTORNEY
GENERAL'S OFFICE OF THE NATIONAL TREASURY*

Vládía Pompeu Silva

Advogada-Geral da União Adjunta. Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília - UNICEUB (2015). Mestre em Derechos Humanos, Interculturalidad y Desarrollo pela Universidade Pablo de Olavide (2015). Pós-Graduada em Altos Estudos em Defesa pela Escola Superior de Guerra do Ministério da Defesa – ESG. Pós-graduada em Direito Público pela Universidade de Brasília - UNB (2010) Pós-graduada em Direito e Processo Tributários pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR (2005). Professora da Pós-Graduação em Direito Administrativo Disciplinar da Universidade de Brasília - UNB (2019). Professora da Pós-Graduação em Direito Administrativo do IDP (2020) Estudou Fundamentos do Direito Americano na Thomas Jefferson School of Law 2011 (2011) Estudou Noções do Direito Europeu na Università di Roma Tor Vergata (2012). Ex-Procuradora do Estado do Pará. Procuradora da Fazenda Nacional desde 2006. Ex-Corregedora da Agência Nacional de Aviação Civil. Ex-Corregedora-Geral da Advocacia da União.

SUMÁRIO: Introdução; 1 1 A Corregedoria-Geral da Advocacia Da União: histórico, competências e delineamentos gerais; 2 Relatórios de correição como

instrumento de aprimoramento institucional pela PGFN; 3 Conclusão; Referências.

RESUMO: A forma heterogênea e não uniforme como se estruturou a Advocacia-Geral da União – AGU interfere diretamente nos limites de atuação de sua Corregedoria - CGAU, órgão cuja transversalidade se insere no dia a dia dos órgãos que compõem a AGU. No que se refere ao exercício da atividade correicional, a CGAU tem o dever de promover correições em todos os órgãos jurídicos e vinculados. Sendo instrumento hábil a permitir uma visão individual, única e específica do serviço jurídico que é prestado. As informações extraídas pela CGAU podem melhor direcionar as decisões a serem tomadas pela Instituição. Permitem, ainda, que se conheça a real concretização do planejamento estratégico e descobrir em que medida as metas, valores e missões da AGU estão sendo perseguidos e atingidos. Nesse sentido, a correição firmou-se como poderosa ferramenta de gestão institucional, mostrando seu verdadeiro potencial ao aprofundar contextualização do trabalho que está sendo realizado pela unidade correicionada frente a expectativa que a AGU e toda a sociedade brasileira tem do serviço jurídico que é prestado. Verificar se cada unidade correicionada está aderindo aos planos, programas e cumprindo os normativos definidos pela PGFN é poderoso instrumento de feedback que deve ser valorizado. O controle institucional torna-se amplo, permitindo a implementação de fluxo de aprimoramento contínuo. Assim, o conteúdo dos relatórios de correição produzidos pela Corregedoria-Geral da Advocacia da União pode e deve ser consumido como importante fonte de conhecimento institucional, especialmente pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

PALAVRAS-CHAVE: Correição. Colaboração. Controle Institucional.

ABSTRACT: AGU was structured in an heterogeneous and non-uniform way which directly interferes in the limits of performance of its Internal Affairs Office - CGAU, a department whose transversality is inserted in AGU. the CGAU has the duty to promote public inspections in all units. Being a capable instrument to allow an individual, unique and specific view of the legal service that is provided. The information extracted by the CGAU can better direct the decisions to be taken by the Institution. They also allow the realization of the strategic planning to be known and to discover to what extent the goals, values and missions of the AGU are being pursued and achieved. In this sense, the public inspection has established itself as a powerful institutional management

tool, showing its true potential by deepening the contextualization of the work being carried out by the unit in view of the expectation that AGU and the entire Brazilian society has of the legal service that is provided. Verifying that each unit is adhering to the plans, programs and complying with the regulations defined by the PGFN is a powerful feedback tool that should be valued. Institutional control becomes broad, allowing the implementation of a flow of continuous improvement. Thus, the content of the public inspection reports produced by the Internal Affairs Office can and should be consumed as an important source of institutional knowledge, especially by the Attorney General's Office of the National Treasury.

KEYWORDS: Public Inspection. Partnership. Institutional Control.

INTRODUÇÃO

O presente artigo visa a aprofundar o conceito de atividade correicional e esclarecer o âmbito de atuação da Corregedoria-Geral da Advocacia da União, além de relacionar a importância da realização de correição, reconhecidamente instrumento de colaboração ao aprimoramento da gestão institucional.

A atuação correicional estrito senso relaciona-se intrinsecamente a uma perspectiva preventiva, como forma de (re)conhecer e evitar ocorrências de erros ou faltas funcionais e, ainda, deficiências na prestação do serviço público. No âmbito da CGAU este objetivo  concretizado por meio da realização de correições e verificações correicionais¹.

A Portaria CGAU n. 523, de 23 de julho de 2019, trouxe sistematização não somente  correição, mas a toda atividade correicional desenvolvida pela CGAU. Elencou seus princípios e objetivos, definiu regras claras sobre seu planejamento e execução, dispôs sobre os instrumentos e a forma de elaboração do relatório. O grande destaque, porém, foi a determinação sobre a utilização de indicadores de planejamento estratégico definidos pelos órgãos de direção superior tanto na definição da matriz correicional como também na utilização de dados e informações institucionais no momento de contextualizar a atuação da unidade correicionada ou dos seus integrantes.

No presente estudo buscamos enfatizar como os relatórios de correição produzidos pela CGAU podem ser utilizados como importante

1 Art. 4, da Portaria CGAU n. 523, de 2019.

ferramenta no aprimoramento do controle institucional pela AGU, mas especialmente pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

No primeiro capítulo, fazemos uma sintética retrospectiva histórica acerca da instituição da AGU e detalhamos a importância e os limites de atuação da Corregedoria-Geral da Advocacia da União.

No capítulo seguinte, aprofundamos o conceito de atividade correicional e descrevemos os instrumentos de sua efetivação no âmbito da AGU. Resgatamos a dificuldade histórica encontrada pela CGAU em definir princípios, objetivos, instrumentos e procedimentos norteadores da correição e em como a Portaria CGAU n. 523, de 2020, veio fechar esse ciclo.

Por fim, no terceiro capítulo, analisamos alguns os trabalhos correicionais realizados em unidades da PGFN em 2019 para comprovar e reforçar a importância da correição em busca de análise crítica e aprofundada, individual e específica de cada unidade, quanto ao atendimento das diretrizes definidas pela Instituição.

1 A CORREGEDORIA-GERAL DA ADVOCACIA DA UNIÃO: HISTÓRICO, COMPETÊNCIAS E DELINEAMENTOS GERAIS

A Corregedoria-Geral da Advocacia da União - CGAU foi instituída juntamente com a instituição da qual faz parte, a Advocacia-Geral da União - AGU. Apesar de nos dias atuais ainda ser intitulada, de forma equivocada, como órgão de controle interno² da AGU, na verdade, cabe à CGAU a atuação e orientação institucional em matéria correicional, disciplinar e de estágio confirmatório.

É bem verdade que a AGU teve seu nascimento com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1998, porém sua existência foi concretizada apenas com a definição de sua estrutura e competências, o que se deu com a publicação da Lei Complementar n. 73, de 10 de fevereiro de 1993, regulamentada apenas 17 anos depois, por meio do Decreto n. 7392, de 3 de dezembro de 2010.

Criada como instituição voltada a unificar a representação da União, judicial ou extrajudicialmente, antes exercida pelo Ministério Público, e as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo Federal³, até então sob responsabilidade da Consultoria-Geral

² Extrai-se do texto constitucional de 1998, que controle interno relaciona-se à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, exercida dentro de cada Poder. Contrapõe-se ao controle externo de contas exercido pelo Congresso Nacional (art. 70, CF 1988).

³ Art. 131, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1998.

da República⁴, a AGU teve como grande desafio inicial mesclar em sua estrutura organizacional as competências antes exercidas por instituições distintas.

À época de sua publicação, a Lei Complementar n. 73, de 1993, descrevia como órgãos vinculados à AGU os órgãos jurídicos das autarquias e das fundações públicas, que, por sua vez, estariam subordinados à orientação normativa e supervisão técnica do Advogado-Geral da União⁵. Posteriormente, estes órgãos jurídicos passaram a integrar a Procuradoria-Geral Federal⁶, que permaneceria vinculada à AGU, cabendo a esta supervisionar àquela.

Importar destacar que a integração da PGF à estrutura da AGU teve importante participação da CGAU. Isso porque, em face das correições realizadas por este órgão tornou-se visível a necessidade de uma mudança na representação judicial de grande parte das autarquias e fundações, principalmente aquelas de âmbito local e de pequeno porte.

Muitas dessas entidades não dispunham de meios para acompanhar até as últimas instâncias, as ações judiciais de seu interesse, ficando praticamente indefesas.⁷ As correições identificaram também deficiência na representação judicial de algumas autarquias e fundações de grande porte, pela falta de recursos humanos em quantidade e qualidade desejadas e, ainda, irregularidades em órgãos jurídicos que conduziram à instauração de diversos processos administrativos disciplinares (VALENTE, 2002).

A AGU absorveu ainda a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN, órgão até então integrante do Ministério da Fazenda⁸. A PGFN passou a compor a Advocacia-Geral da União, na condição de órgão de direção superior⁹, estando subordinada técnica e juridicamente ao Advogado-Geral da União¹⁰, permanecendo apenas administrativamente vinculada ao Ministério da Fazenda¹¹.

Dentre outras competências, cabe à PGFN: a representação da União em causas fiscais, a cobrança judicial e administrativa dos créditos

4 Art. 2º, do Decreto n. 967, de 1903.

5 Art. 4º, inciso XIII, da Lei Complementar n. 73, de 1993.

6 Art. 9º, da Lei n. 10.480, de 2 de julho de 2020.

7 Em face dessa deficiência verificada, a Medida Provisória n. 2.180-35, de 24 de agosto de 2001, inseriu novos dispositivos à Lei n. 9028, de 12 de abril de 1995, autorizando que a AGU já assumisse, em algumas hipóteses, a representação judicial de autarquias e fundações permanecendo os Órgãos Jurídicos daquelas entidades responsáveis pelas respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos.

8 Decreto-Lei n. 147, de 3 de fevereiro de 1967.

9 Art. 2º, da Lei Complementar n. 73, de 1993.

10 Art. 2º, parágrafo 1º, da Lei Complementar n. 73, de 1993.

11 Art. 12, da Lei Complementar n. 73, de 1993.

tributários e não tributários e o assessoramento e consultoria no âmbito do Ministério da Economia¹².

Percebe-se que a unificação da atuação de representação e consultoria da União por meio da criação da AGU veio proporcionar uma atuação jurídica mais segura e eficiente. A este respeito, recordamos a manifestação exarada pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes, no julgamento do Mandado de Segurança n. 23.041-5/SC, quando mencionou que a desorganização na representação judicial da União, anteriormente à criação da AGU, poderia ser intitulada de “*estelionato pela via judicial*”.

A conformação estrutural da AGU utilizou-se de formatação heterogênea, não uniforme, pois manteve sob a supervisão do Advogado-Geral da União órgãos com formas de vinculação institucional diversas.

Tal sistemática gerou dúvidas e questionamentos quanto aos limites de atuação de algumas unidades e órgãos da Instituição. Algumas destas questões ainda não foram solucionadas, de forma definitiva, até os dias atuais.

A partir de uma rápida leitura da legislação, percebe-se que a Procuradoria-Geral da União¹³, a Consultoria-Geral da União¹⁴, o Conselho Superior da Advocacia-Geral da União¹⁵ e a Corregedoria-Geral da União são órgãos de direção superior inseridos na estrutura organizacional da AGU, com vinculação administrativa à mesma instituição.

A Procuradoria-Geral Federal possui natureza de “órgão vinculado à AGU”, ou seja, não faz parte da estrutura organizacional da AGU, mas, por força de lei, está subordinado jurídica e tecnicamente ao Advogado-Geral da União.

Por fim, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, é órgão integrante da AGU, mas sua estrutura administrativa permanece interligada ao Ministério da Economia.

Resumindo: todos os órgãos - PGU, CGU, CGAU, CSAGU, PGF e PGFN -, com a publicação da Lei Complementar n. 73, de 1993, tornaram-se subordinados técnica e juridicamente à AGU. Porém, no que se refere

12 Por meio da Medida Provisória n. 870, de 1º, de janeiro de 2019, posteriormente transformada na Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019, o Ministério da Fazenda passou a integrar o Ministério da Economia.

13 Incumbida da representação judicial e extrajudicial da União (art. 9º, da Lei Complementar n. 73, de 1993).

14 Responsável por prestar assessoramento jurídico ao Presidente da República produzindo pareceres, informações e demais trabalhos jurídicos atribuídos pelo Advogado-Geral da União (art. 11, da Lei Complementar n. 73, de 1993).

15 Integrado pelo Advogado-Geral da União, Procurador-Geral da União, Procurador-Geral da Fazenda Nacional, Consultor-Geral da União, Corregedor-Geral da União e um representante eleito de cada carreira da AGU. Suas competências relacionam-se a assuntos ligados à concursos de ingresso, promoção, remoção e estágio confirmatório nas carreiras da AGU (art. 7º e 8º, da Lei Complementar n. 73, de 1993)

às questões administrativas, a PGF possui estrutura própria¹⁶ e a PGFN permanece ligada ao Ministério da Economia.

Esta conformação possui extrema relevância para que se entenda o raio de atuação da CGAU, órgão cuja atuação transversal se insere no dia a dia de todos os demais órgãos que compõem a AGU ou a ela vinculados.

A este respeito, convém destacar que as diretrizes expostas na Lei Complementar n. 73, de 1993, aplicam-se a todos os órgãos acima citados, especialmente no que se refere às regras que impõem deveres e proibições aos seus integrantes, bem como quanto às correições.

Relativamente às correições, não há maiores dúvidas, uma vez que a própria Lei Complementar n. 73, de 1993, dispõe que “Compete, ainda, à Corregedoria-Geral supervisionar e promover correições nos órgãos vinculados à Advocacia-Geral da União”¹⁷, além de “promover correições nos órgãos jurídicos da Advocacia-Geral da União...”¹⁸.

A mesma tranquilidade não há quanto aos dispositivos inseridos na Seções I e II do Capítulo IV – Dos Direitos, dos Deveres, das Proibições, dos Impedimentos, e das Correições. Isso porque, tais regras¹⁹ utilizam a nomenclatura “membros efetivos”, o que, para alguns, exclui de sua aplicação os procuradores federais.

Ocorre que, na verdade, por serem atos inseridos da seara técnica da AGU, igualmente os dispositivos são de observância obrigatória no âmbito da PGF, órgão que ostenta a condição vinculado à Instituição. Relembremos que a subordinação técnica e normativa da PGF ao Advogado-Geral da União encontra-se descrita na própria Lei Complementar n. 73, de 1993 (art. 2º, parágrafo 3º; art. 4º, inciso XIII).

Assim, para advogados da união, procuradores da fazenda nacional e procuradores federais, é igualmente vedada a prática de atos relacionados ao exercício de advocacia fora das atribuições institucionais; contrariar súmula, parecer normativo ou orientação técnica adotada pelo Advogado-Geral da União; e, ainda, manifestar-se, por qualquer meio de divulgação, sobre assunto pertinente às suas funções em processos judicial ao administrativo.

Essa distinção entre “membros” da AGU e “não membros” da AGU é de grande relevância para entendermos os limites das atribuições a serem exercidas pela CGAU.

Apesar de parecer de simples constatação, essa nomenclatura trazida pela Lei Complementar n. 73, de 1993, reforçada após a publicação da lei de criação da PGF, a Lei n. 10.480, de 2002, exigiu, e ainda exige, esforço

16 Art. 9º, da Lei n. 10480, de 2002.

17 Art. 6º.

18 Art. 5º.

19 Arts. 26 a 31, da Lei Complementar n. 73, de 1993.

interpretativo, muitas vezes necessitando de interferência judicial para dar a palavra final.

A este respeito citemos o Mandado de Segurança n. 10.908 – DF, cuja decisão, foi responsável por pacificar entendimento acerca da competência da CGAU para instaurar processos disciplinares em face dos integrantes da carreira de Procurador da Fazenda Nacional. Na oportunidade, declarou-se a ilegalidade do art. 9º, inciso V, do Regimento Interno da PGFN que atribuía ao Procurador-Geral da Fazenda Nacional esta atribuição.

Apesar de descrito expressamente no texto da legislação complementar que a carreira de procurador da fazenda nacional é integrante da AGU²⁰, inserida no “Título III, - Dos Membros Efetivos da Advocacia-Geral da União”, a autoridade coatora no referido *mandamus* defendia que, sendo a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, vinculada administrativamente ao então Ministério da Fazenda, seria competente o Ministro da Fazenda para o julgamento do processo administrativo disciplinar instaurado em face de integrante da carreira.

Em maio de 2006, quase treze anos após a publicação da Lei Complementar n. 73, decidiu, por unanimidade, a Terceira Seção do Superior Tribunal que Justiça, que: i) a PGFN é órgão superior da AGU (art. 2º, inciso I, alínea b); ii) o art. 2º, parágrafo 5º, dispõe que os procuradores da fazenda nacional são membros da AGU; iii) compete exclusivamente à CGAU instaurar sindicâncias e processos administrativos em face de membros da AGU.

Em seu voto, o relator, Exmo. Min. Felix Fischer, afirmou que “A subordinação administrativa da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional ao Ministro da Fazenda (art. 12 da Lei Complementar 73/93) não afasta a competência da Corregedoria-Geral da Advocacia da União para a instauração de processo administrativo disciplinar contra membros da Advocacia-Geral da União que atuam no âmbito daquele órgão superior da Advocacia Geral da União.” E, ainda: “No âmbito da Advocacia-Geral da União, não há norma legal que autorize a instauração de processo administrativo disciplinar contra seus membros por órgão diverso da Corregedoria-Geral da Advocacia da União”.

Essa decisão deixou claro que a qualificação de “membros da AGU” pode trazer grandes repercussões no âmbito de atuação da CGAU, mas assentou que a atribuição exercida por este órgão não se encaixa como atividade meramente administrativa.

De fato, a Lei Complementar n. 73, de 1993, qualificou como “membros efetivos da AGU” os integrantes das carreiras de Advogado

20 Art. 20, inciso II, da Lei Complementar n. 73, de 1993.

da União, de Procurador da Fazenda Nacional e de Assistente Jurídico (art. 20). Nomeou como “membros” os seguintes: o Advogado-Geral da União, o Procurador-Geral da União, o Procurador-Geral da Fazenda Nacional, o Consultor-Geral da União, o Corregedor-Geral da Advocacia da União, os Secretários-Gerais de Contencioso e de Consultoria, os Procuradores Regionais, os Consultores da União, os Corregedores-Auxiliares, os Procuradores-Chefes, os Consultores Jurídicos, os Procuradores Seccionais, os Advogados da União, os Procuradores da Fazenda Nacional e os Assistentes Jurídicos (art. 2º, parágrafo 5º).

Entretanto, a lei complementar não esclarece, de forma expressa, se haveria distinção entre tais qualificações. Limita-se a prescrever, em alguns de seus dispositivos, regras, a princípio, direcionadas apenas aos membros efetivos, o que se verifica dentre os artigos 20 a 25. Exige-se, portanto, aplicação de métodos interpretativos diversos pelos operadores jurídicos.

Sinteticamente, nos termos da Lei Complementar n. 73, de 1993²¹, cabe à CGAU: relativamente aos membros da AGU: i) fiscalizar suas atividades funcionais; ii) apreciar as representações relativas à sua atuação; iii) instaurar sindicâncias e processos administrativos. No que se refere aos integrantes das carreiras da AGU: a) coordenar seu estágio confirmatório; e b) emitir parecer sobre o seu desempenho e opinar por sua confirmação no cargo ou exoneração. E, por fim, promover correição nos órgãos jurídicos da AGU e nos órgãos a ela vinculados.

Literalmente, os membros efetivos da Advocacia-Geral da União são lotados e distribuídos pelo Advogado-Geral da União; suas promoções são processadas pelo Conselho Superior da Advocacia-Geral da União e tem os critérios, por merecimento, fixados pelo mesmo órgão; seus direitos e deveres estão previstos na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e na própria Lei Complementar. 73, de 1993.

Partindo de uma interpretação sistemática, percebe-se que a categoria de membro foi estabelecida pela Lei Complementar n. 73, de 1993, com o fim de vincular os ocupantes dos cargos descritos no parágrafo 5º, do artigo 2º, ao mesmo regime jurídico aplicável aos membros efetivos da AGU. Criou-se, portanto, uma ficção jurídica, quando afirma que, aos profissionais ocupantes dos cargos ali descritos, aplicam-se as mesmas regras a que estão submetidos os membros efetivos.

Faz sentido, quando pensamos que dos cargos ali descritos, apenas aos de Corregedor-Geral, de Corregedores-Auxiliares, de Procuradores

21 Art. 5º, da Lei Complementar n. 73, de 1993.

Regionais e de Procuradores-Chefes há regramento expreso de que somente podem ser ocupados por membros efetivos da instituição²².

A ficção jurídica, portanto, exige que para todos os demais, ainda que integrantes de outras carreiras, enquanto estiverem ocupando os cargos ali descritos ou relativamente aos atos relacionados ao seu exercício, estão submetidos integralmente ao regramento aplicável aos membros efetivos da AGU, em especial no que se refere a atuação disciplinar da CGAU.

Membros efetivos, portanto, são aqueles que pertencem originariamente aos quadros da AGU, integrantes de uma das carreiras de advogado da união e procuradores da fazenda nacional. Submetem-se ao regramento da Lei Complementar n. 73, de 1993, desde o seu ingresso, por concurso público, até que o vínculo profissional seja formalmente concluído.

Como dito, a Lei Complementar n. 73, de 1993, também utiliza a nomenclatura “integrantes de todas as carreiras da AGU”, especialmente quando se refere a realização de avaliação de estágio confirmatório e de desempenho²³.

Para trazer lógica a toda a estrutura criada por meio da Lei Complementar n. 73, de 1993, acredita-se que a nomenclatura utilizada somente poderia se referir aos integrantes de todas as carreiras que compõem, de forma originária ou vinculada, a AGU. Assim, refere-se a todos os advogados, procuradores e assistentes jurídicos que integrantes da Advocacia da União, da Procuradoria da Fazenda Nacional e da Procuradoria-Geral Federal.

Não faz sentido, entender que a nomenclatura “integrantes das carreiras da AGU” é apenas sinônimo da expressão membros da AGU. Isso porque, se essa fosse a intenção, a norma teria utilizado a mesma expressão em todos os incisos do art. 5º. Não foi isso que ocorreu, entretanto.

Frisa-se: os únicos dispositivos que utilizam a nomenclatura “integrantes das carreiras da AGU” na Lei Complementar n. 73, de 1993, são àqueles que se referem à competência da CGAU para coordenar e emitir parecer sobre desempenho dos advogados públicos submetidos ao estágio confirmatório.

Neste ponto, o decreto regulamentador da Lei Complementar n. 73, de 1993, não trabalhou com a mesma atenção. A título exemplificativo, o Decreto n. 7.392, 13 de dezembro de 2010, informa que compete à CGAU coordenar a avaliação de estágio dos membros da AGU e também realizar a avaliação de desempenho de seus membros efetivos²⁴. Menciona, ainda, que compete ao Corregedor-Geral da AGU “aprovar parecer sobre o desempenho dos membros das carreiras de Advogado da União e de

²² Artigo 49, paragrafo 1º.

²³ Art. 5, incisos IV e V, da Lei Complementar n. 73, de 1993.

²⁴ Art. 19, incisos VI e VII, do Decreto n. 7392, de 2010.

Procurador da Fazenda Nacional e submetê-lo ao Conselho Superior da Advocacia da União”²⁵.

Ao utilizar de forma indiscriminada os termos “membros”, “membros efetivos” e “integrantes das carreiras da AGU”, gerou algumas incertezas quando da consolidação das atribuições nos órgãos integrantes da Instituição. Ao longo do tempo, estas incertezas fossilizaram-se, gerando algumas idiosincrasias que merecem ser revistas, com o fim de tornar mais eficiente e racional a prestação do serviço público pela AGU.

Porém, este assunto não será aprofundado neste trabalho.

Relembremo-nos apenas das lições de Gilmar Mendes (2001, 396-397), ao referir-se ao artigo 131, da Constituição Federal: “Extraíam-se, da transcrita disposição constitucional, porque relevantes ao tema deste trabalho, os seguintes passos; contém previsão, expressa, de lei complementar; atribui, a tal lei complementar, o tratamento normativo da organização e do funcionamento da Advocacia-Geral da União; confere, à lei complementar em foco, estabelecer os termos em que irão ser desempenhadas, pela Instituição, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. (...) Esse o campo material fixado à lei complementar de que trata o art. 131 da Constituição. Aludido campo material, reiterou-se o art. 29 do ADCT/1988, ...”

Importar destacar que independentemente da vinculação administrativa dos órgãos à AGU, seja ela inerente, como acontece com a PGU e a CGU, ou relativizada, no caso da PGF e PGFN, todos comungam da mesma subordinação técnica e jurídica ao Advogado-Geral da União. E, essa subordinação os induz a seguirem as orientações expedidas pela Corregedoria-Geral da Advocacia da União, quando aprovadas pelo dirigente máximo da Instituição. Para tanto, é indiferente tratar-se de orientações de cunho disciplinar, correicional ou relativas à estágio confirmatório.

É fato que o decreto regulamentador dispõe que compete ao Corregedor-Geral da AGU “expedir instruções e orientações normativas relacionadas à melhoria e à observância dos padrões de conduta dos membros da Instituição”, o que poderia nos fazer crer que esta competência somente se aplicaria aos integrantes das carreiras de advogados da união ou procurador da fazenda nacional. O que não condiz com a interpretação mais adequada.

A distinção se concretiza apenas no fato de que: relativamente aos integrantes das carreiras de advogados da união ou procurador da fazenda nacional as orientações expedidas pela CGAU aplicam-se de forma imediata, sem necessidade de aprovação pelo Advogado-Geral da União. Para

²⁵ Art. 40, inciso XIII.

procuradores federais a aplicação vinculante de tais orientações expedidas pela CGAU se dará com a aprovação do dirigente máximo da AGU.

É igualmente claro, posto que é texto expresso no Decreto n. 7.392, de 2010, que, a assistência o Advogado-Geral da União nos assuntos relacionados à matéria correicional, disciplinar e de estágio confirmatório é competência exclusiva da Corregedor-Geral da Advocacia da União²⁶. Da mesma forma, a proposição de edição de instruções normativas relacionadas às mesmas matérias²⁷. Ressalva-se aqui, apenas a competência da Consultoria-Geral da União quando envolver assessoramento jurídico ao Presidente da República.²⁸

Conclui-se então que a origem das diretrizes traçadas no âmbito da AGU quanto a questões disciplinares, correicionais e de estágio serão provenientes sempre da CGAU. Excepciona-se apenas aquelas expedidas diretamente pelo Advogado-Geral da União, sem a assistência direta do órgão correicional instituído para tanto, o que, como já se pode imaginar, não é usual.

No próximo capítulo trataremos com mais vagar sobre uma das competências mais relevantes exercidas pela CGAU e sua importância como ferramenta voltada ao aprimoramento da gestão da Instituição.

2 O potencial colaborativo da atuação correicional exercida pela Corregedoria-Geral da Advocacia da União.

Diferentemente das competências relativas à matéria disciplinar e de estágio confirmatório, que trazem necessidade de maior aprofundamento quanto aos seus limites e âmbito de aplicação, a competência correicional exercida pela CGAU é bem simples de ser compreendida.

Isso decorre basicamente da redação objetiva trazida pela Lei Complementar n. 73, de 1993²⁹, e sua reprodução quase literal feita pelo Decreto n. 7392, de 2010: “promover, de ofício ou por determinação do Advogado-Geral da União, ou por solicitação dos Procuradores Gerais da União, da Fazenda, Federal, e do Banco Central, bem como do Consultor-Geral da União, correição nos órgãos jurídicos que lhes são subordinados, visando à verificação da regularidade e eficácia dos serviços, e à proposição de medidas, bem como à recomendação de providências necessárias ao seu aprimoramento”³⁰.

Antes de aprofundarmos acerca da atuação da CGAU no campo correicional, temos que assentar com bastante clareza o sentido do vocábulo

26 Art. 40, inciso IV, do Decreto n. 7.392, de 2010.

27 Art. 40, inciso V, do Decreto n. 7.392, de 2010.

28 Art. 10, da Lei Complementar n. 73, de 1993.

29 Arts. 5º, inciso II, e 6º.

30 Art. 19, inciso IV.

correicional. De fato, este termo não é utilizado de maneira uniforme por doutrinadores e estudiosos, nem no âmbito das instituições públicas.

Alguns entendem tratar-se de gênero do qual fazem parte a área disciplinar e a atuação correicional estrito senso. Envolveria a totalidade das formas de atuação dos órgãos correicionais: “Relativo à correição, à reparação de uma falha, à correção de um erro, defeito. Referente ao cargo de Corregedor...”³¹. Tudo o que incumbe a um órgão correicional seria, portanto, atividade correicional em sentido amplo.

Assim, no contexto da CGAU, todas as funções a ela incumbidas estariam albergadas pelo conceito, independentemente de relacionar-se à correição, à instauração de processos disciplinares ou ainda realização de atos relacionados à avaliação de desempenho para fins de confirmação no cargo. São todas as atividades realizadas pelo Corregedor-Geral e seu time.

Essa será a definição que utilizaremos neste estudo, alinhada, ainda, à bipartição entre atividade correicional lato senso (todas as atividades exercidas pela CGAU) e estrito senso (realização de correição e verificações correicionais).

Essa escolha funda-se, em parte, no fato de que o próprio decreto regulamentador da Lei Complementar n. 73, de 1993, utiliza os termos correicional e disciplinar de maneira distinta ao longo de seu texto³², deixando claro não se tratar de sinônimos. Mas também por entender que correicional relaciona-se diretamente a uma busca constante por correção das atividades administrativas e não apenas visa à punição/penalização. Estes últimos estariam mais relacionados à seara disciplinar.

Entende-se que a busca por correção não se resume à instauração de processos disciplinares e penalização do servidor faltoso. Nessa fase não há, de fato, correção, pois já se reconhece a prática de ato irregular. Atua-se repressivamente.

O poder disciplinar tem feição essencialmente apenadora, pois é destinado a reprimir os desvios de comportamento dos servidores públicos por meio da imposição das correspondentes sanções aos transgressores (CARVALHO, p. 105). É, portanto, instrumento de que dispõe a Administração para se opor aos funcionários que não cumprem ou abusam das suas funções em prejuízo da coisa pública (FRAGA, p. 29).

Diferentemente, a atividade correicional estrito senso deve ter maior espectro. Deve ser preventiva. Deve focar na prestação do serviço público e na identificação de riscos. Deve acompanhar a atuação do seu corpo técnico: deixando claro o que se espera dele, instruindo-o e reconduzindo-o ao melhor caminho, quando necessário.

31 <https://www.dicio.com.br/correicional/> Acesso em 21 mai. 2020.

32 A título exemplificativo os incisos IV e V, do art. 40.

Não devemos perder de vista que a busca pela preservação do interesse público deve ser o principal objetivo a ser perseguido por todos que compõem a Administração Pública: instituições e servidores. E somente se preserva aquilo que ainda não foi atingido. Acreditando que a ética é comportamento que pode ser adquirido, Bacellar Filho (2008, p. 355) afirma que o exemplo é muito mais forte que a supremacia das leis, é dignificante. Esse é o cerne da atuação correicional.

Preventivamente, o Estado cria normas disciplinares, destinadas a obrigar os servidores a cumprirem seus deveres e não desacatarem as proibições estabelecidas (COSTA, p. 24-25). Deve atuar ainda no acompanhamento das rotinas administrativas, no sentido de direcionar os atos e comportamento dos servidores para a preservação da honra e da tradição dos serviços públicos (BACELLAR FILHO, p.18).

Nesse sentido, a atuação correicional estrito senso relaciona-se intrinsecamente a uma perspectiva preventiva, como forma de (re) conhecer e evitar ocorrências de erros ou faltas funcionais e, ainda, deficiências na prestação do serviço público. No âmbito da CGAU este objetivo é concretizado por meio da realização de correição e verificações correicionais³³.

Convém informar, porém, que outros confundem correição com atuação disciplinar.

Nesse sentido, a Controladoria-Geral da União: “Assim, como ato que visa a correção de condutas, verificou-se que a “correição” está ligada ao exercício do “poder disciplinar”, termo sobre o qual apresentamos as seguintes definições:...”³⁴ E, ainda: “A correição é uma das áreas fundamentais de atuação do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) e consiste nas atividades relacionadas à apuração de possíveis irregularidades cometidas por servidores e empregados públicos e à aplicação das devidas penalidades. A unidade da CGU responsável pelas atividades relacionadas à “correição” é a Corregedoria-Geral da União (CRG).”³⁵

A conceituação utilizada pela Controladoria-Geral da União pode ser explicada porque, dentre as suas competências, inexistente a previsão legal para realização de correições, diferentemente do que se verifica na Lei Complementar n. 73, de 1993³⁶.

33 Art. 4º, da Portaria CGAU n. 523, de 23 de julho de 2019.

34 <https://corregedorias.gov.br/assuntos/perguntas-frequentes/atividade-disciplinar-responsabilizacao/correicao#1> Acesso em: 21 mai.2020

35 Idem.

36 Art. 5º, inciso II, da Portaria CGAU n. 523, de 2019.

Naquele rgo, o instrumento correicional que mais se aproximaria das correices seria a inspeco correicional, entendida como “procedimento administrativo de verificao in loco da gestão correicional de órgão ou entidade do Poder Executivo federal, destinado a avaliar aspectos previamente determinados, bem como colher e validar informaes e documentos relativos  matéria correicional”³⁷.

.Para fins deste estudo, trabalharemos o conceito de correico, utilizado pela CGAU e que se encontra detalhadamente descrito na Portaria CGAU n. 523, de 23 de julho de 2019, normativo que regulamenta o exercício das atividades correicionais no âmbito da Advocacia-Geral da União.

Correicional , portanto, a atividade que tem como princípios básicos: a orientao da atuao dos membros e servidores da unidade, o aprimoramento do serviço jurídico prestado, a preveno da ocorrência de infrao disciplinares e o fomento  cultura da probidade no âmbito da AGU e de seus órgãos vinculados. Objetiva assim: fiscalizar as atividades funcionais e apreciar as representaes relativas  atuao dos membros da AGU, verificar a regularidade e eficácia dos serviços dos rgos. Por fim, deve propor medidas, recomendar ou sugerir providências necessárias ao aprimoramento dos serviços prestado pela órgãos jurídicos da AGU e a ela vinculados.³⁸

V-se que se trata de atividade que não se confunde com a atividade disciplinar igualmente exercida pela CGAU. A atividade disciplinar relaciona-se diretamente com instaurao e acompanhamento de processos disciplinares, quando presentes indícios mínimos da prática de infrao disciplinar por membros da AGU.

A Lei Complementar n. 73, de 1993, incumbiu ao Corregedor-Geral e seus auxiliares de realizar anualmente correico ordinária nos órgãos que compõem a AGU. Definiu ainda que correices extraordinárias seriam realizadas de ofício ou por determinao do Advogado-Geral da União.

A distino entre as espécies de correico foi definitivamente esclarecida com a publicao da Portaria CGAU n. 523, de 2019. Ordinária, quando determinada pelo Corregedor-Geral, em conformidade com o planejamento anual especificamente elaborado para esse fim. Extraordinária, a que pode ser realizada a qualquer tempo, independentemente de previsão no planejamento correicional.³⁹ O mesmo normativo especificou ainda

37 <https://corregedorias.gov.br/assuntos/perguntas-frequentes/atividade-disciplinar-responsabilizacao/correicao#14> Acesso em 21 mai. 2020.

38 Portaria CGAU n. 523, de 2019.

39 Art. 17, da Portaria CGAU n. 523, de 2019.

as modalidades (geral, temática e setorial) e as formas de sua realização (presencial ou eletrônica).

Até maio de 2020, foram realizadas 1.749 (um mil setecentos e quarenta e nove) correições, ordinárias e extraordinárias, pela CGAU⁴⁰. Um número bastante tímido quando comparado com a capacidade correicional da AGU. Atualmente existem 821 (oitocentos e vinte um) órgãos passíveis de correição, dentre órgãos jurídicos e vinculados.

Em parte, essa atuação deficitária possui base na dificuldade histórica encontrada pela CGAU em definir princípios, objetivos, instrumentos e procedimentos norteadores da correição.

Desde a primeira correição, realizada na Procuradoria da Fazenda Nacional do Amapá, durante o período de 26 a 29 de julho de 1994⁴¹, quando ainda inexistia regras internas sobre correição, até 2019, foram publicados inúmeros normativos⁴² na tentativa de traduzir, com segurança e clareza, todo o potencial que se espera produzir e formalizar num relatório de correição. Alguns pecavam pela superficialidade, outros pela falta de clareza, outros ainda por não especificarem o escopo de uma correição.

Lado outro, essas questões sempre deixavam os Corregedores Auxílios e suas equipes inseguras, o que se traduzia em trabalhos sem uniformidade e relatórios de correição pouco utilizados pela AGU, mesmo diante do grande volume de informações relevantes, inclusive de nível estratégico, que uma correição pode gerar.

Sendo instrumento hábil a permitir uma visão individual, única e específica do serviço jurídico que é prestado pelos diversos órgãos jurídicos da AGU e a ela vinculados, a partir de um planejamento bem embasado, a correição facilita o trânsito de informações entre o que se define a nível de política institucional e a conformação que isso obtém dentro de cada uma das unidades da AGU.

Expõe então a importância da CGAU, enquanto único órgão que tem por previsão legal a atribuição de visitar todos os órgãos da AGU e ela vinculados. Visitar e avaliar a regularidade e eficácia do serviço que ali está sendo prestado. Visitar e fiscalizar a atuação de seus membros.

As informações obtidas pela CGAU podem melhor direcionar as decisões a serem tomadas pela Instituição. Permitem, ainda, que se conheça a real concretização do Planejamento Estratégico e descobrir em que medida as metas, valores e missões da AGU estão sendo perseguidos

40 Informação obtida junto a Subcorregedoria de Planejamento Correicional da CGAU.

41 Correição formalizada no Relatório de Correição Extraordinária n. 12/94.

42 Somente a título de exemplo: Instrução Normativa CGAU n. 1, de 27 de fevereiro de 2002, Instrução Normativa CGAU n. 1, de 15 de dezembro de 2015, Portaria CGAU 201, de 1, de julho de 2015, Portaria CGAU n. 246, de 4 de agosto de 2015, Portaria CGAU n. 21 de 27 de janeiro de 2016, entre outras.

e atingidos. E o melhor, visibiliza-se como os órgãos e seus integrantes estão cumprindo as diretrizes institucionais. Tudo sempre contextualizado com dados e a percepção dos atores envolvidos.

Nesse contexto, o grande desafio da CGAU sempre foi definir qual a melhor resposta para as seguintes indagações: Qual deve ser o principal objetivo da correição? O que um procedimento de correição pode trazer de informações úteis para a AGU? Como transformar a correição em instrumento eficaz voltado ao aprimoramento da Instituição?

A Portaria CGAU n. 523, de 2019, surgiu como uma possível resposta a esses questionamentos, mas acima de tudo trouxe sistematização não somente à correição, mas à toda atividade correicional desenvolvida pela CGAU. Elencou seus princípios e objetivos, definiu regras claras sobre seu planejamento e execução, dispôs sobre os instrumentos e a forma de elaboração do relatório.

O grande destaque, porém, foi a determinação sobre a utilização de indicadores de planejamento estratégico definidos pelos órgãos de direção superior tanto na definição da matriz correicional e, portanto, ainda na fase de planejamento, como também a utilização de dados e informações institucionais no momento de contextualizar a atuação da unidade correicionada ou dos seus integrantes.

Vinculou-se, assim, a análise acerca da regularidade e eficácia do serviço jurídico à forma como cada unidade e cada advogado público tem cumprido seu papel institucional, em especial quanto à observância aos programas, diretrizes e normativos exarados pela PGU, CGU, PGF, PGFN e PGBC.

Uma vez definido o escopo e o procedimento da correição, os relatórios produzidos passaram a visibilizar de maneira mais específica a atuação de cada unidade correicionada. Passaram a ser divulgadas, com propriedade e aprofundamento, notáveis atuações dos advogados públicos, bem como concretização criativa no cumprimento das diretrizes institucionais. Tornou-se possível a apresentação embasada de oportunidades de melhorias e, em alguns casos, a necessidade de urgente interferência da Instituição, seja em nível correicional ou até mesmo disciplinar.

Destaque-se, ainda, que desde 2019, todos os relatórios de correição são disponibilizados automaticamente na intranet da CGAU, após a aprovação pelo Advogado-Geral da União. Permite-se assim a ampla difusão de seu conteúdo de forma mais fácil. A partir da perspectiva de transparência ativa, acredita-se que a efetividade de uma correição passa necessariamente pelo conhecimento e interiorização de seus resultados expostos nos relatórios produzidos por toda a Instituição.

Por meio das diretrizes expostas na Portaria CGAU n. 523, de 2019, permitiu-se conhecer melhor as entranhas da AGU para então reconhecer suas qualidades e defeitos. A correição firmou-se como poderosa ferramenta de gestão institucional, mostrando seu verdadeiro potencial ao aprofundar contextualização do trabalho que está sendo realizado pela unidade correicionada frente a expectativa que a AGU e toda a sociedade brasileira do serviço jurídico que é prestada por todos e cada um de seus integrantes.

2 RELATÓRIOS DE CORREIÇÃO COMO INSTRUMENTO DE APRIMORAMENTO INSTITUCIONAL PELA PGFN

Desde o início de suas atividades, a CGAU já realizou 339 (trezentos e trinta e nove) correições, ordinárias e extraordinárias, em unidades da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional⁴³. Todos esses procedimentos sempre objetivaram verificar a regularidade e eficácia dos serviços jurídicos prestados por cada uma das unidades, propondo medidas e/ou sugerindo providências necessárias ao seu aprimoramento.⁴⁴

Ocorre que, como já salientamos, o contorno quanto aos conteúdos desses objetivos sofreu variação ao longo do tempo, tornando-se mais concreto apenas com a publicação da Portaria CGAU n. 523.

A partir de 2019, em cada correição passou-se, obrigatoriamente, a considerar: a tempestividade das manifestações e a observância das normas e orientações editadas pelas autoridades competentes (na verificação da regularidade); e o alinhamento às diretrizes e aos objetivos estratégicos estabelecidos pelos órgãos superiores, bem como a efetividade e os resultados alcançados (na verificação da eficácia).⁴⁵

O foco de todo procedimento passou a ser verificar se a unidade correicionada e seus integrantes estavam atuando de forma alinhada ao que determina a Instituição. Dessa forma, mais do que aplicar os normativos e orientações em vigor, os integrantes devem conhecer o contexto que envolve a sua atuação. E, nesse caminho, o planejamento estratégico dos órgãos é instrumento valioso.

A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional⁴⁶ traduz em seu Planejamento Estratégico muito mais do que uma missão a ser perseguida e os valores que devem embasar a sua atuação. Formalizado por meio da

43 Informação obtida junto a Subcorregedoria de Planejamento Correicional da CGAU.

44 Art. 5º, da Lei Complementar n. 73, de 1993.

45 Parágrafos 1º e 2º, da Portaria CGAU n. 523, de 2019.

46 Disponível em <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/planejamento-estrategico>. Acesso em 7 de jun. 2020.

Portaria PGFN no. 1.151, de 19 de dezembro de 2016, com novos indicadores regulamentados pela Portaria PGFN n. 734, de 13 de dezembro de 2018, o planejamento define ainda quais temas⁴⁷, movimentos⁴⁸ e objetivos⁴⁹ estratégicos devem ser priorizados durante o triênio 2017-2020.

Destacam-se entre seus objetivos estratégicos a busca por “Garantir a efetividade e a racionalidade da recuperação do crédito público” e “Aprimorar a gestão da defesa do crédito público”. De fato, não se trata de novidade. Muito pelo contrário, reforça intenção institucional exteriorizada ainda nos idos de 2002.

Quanto à racionalização da recuperação do crédito público⁵⁰, verificamos iniciativa já com a publicação da Lei n. 10.522, de 19 de junho de 2002, quando foi autorizado que, mediante requerimento do Procurador da Fazenda Nacional, fossem arquivados provisoriamente os autos de execuções fiscais de débitos inscritos como dívida ativa da União pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional de valor consolidado igual ou inferior a R\$ 2.500,00⁵¹. Essa deia foi posteriormente ampliada e aperfeiçoada com a edição da Portaria PGFN n. 32, de 2019, quando se instituiu o que hoje se intitula de Sistema de Recuperação de Crédito

Já no que se refere à gestão da defesa, “A Portaria n. 294/2010⁵² representou manifesto avanço institucional, normatizando a atuação da fazenda em juízo especificamente no trato das hipóteses de dispensa de apresentação de contestação e interposição de recurso, permitindo a racionalização da representação judicial, consagrando dispensas específicas calcadas em questões processuais cuja aplicação, de início, dar-se-ia apenas em segundo grau (listas do artigo 2º). Tratou-se de iniciativa pioneira na representação judicial do Estado em juízo, em qualquer das esferas do

47 Questões escolhidas pela PGFN para serem priorizadas no planejamento e que alicerçam os resultados a serem alcançados.

48 Representam a situação desejada e desafiadora para cada tema identificado, fornecendo um sentido claro de direção, representando a melhor marcha a ser seguida em cada tema e favorecendo o alcance de um novo patamar de desempenho.

49 São os resultados que expressam os desafios que a PGFN deverá atingir no futuro, ou seja, as prioridades de longo prazo que direcionam esforços e recursos da organização.

50 Há quem sustente que a Lei n. 10.522, de 2002, buscou apenas “reduzir o estoque” de cobrança, com a eliminação de crédito irre recuperável, não permitindo uma efetiva recuperabilidade do crédito, naquele momento. Para os que defendem essa teoria, a racionalização da cobrança teve seu nascimento apenas com a Portaria PGFN n. 32, de 2019. Sem entrarmos no debate amplo sobre o assunto, para fins deste artigo, entenderemos a citada lei como ação embrionária do assunto, pois apenas com o reconhecimento do seu “estoque” a PGFN pôde implementar as medidas mais profundas que vieram na sequência.

51 Esse valor foi posteriormente alterado pela Lei n. 11.033/2004, e pela Portaria MF n. 75, de 22 de março de 2012 (redação dada pela Portaria n. 130, de 19 de abril de 2012). Assim, o valor atual para fins de aplicação deste arquivamento provisório é de R\$ 20.000,00 (Vinte mil reais).

52 Posteriormente revogada pela Portaria PGFN n. 502, de 2016.

Poder Executivo, revolucionando a atuação da Fazenda Pública em Juízo e servindo de novo paradigma de atuação.”⁵³

Reconhecidamente, o estabelecimento de um regime de atuação integrado, com iniciativas relacionadas à dívida e à defesa, trouxe ganho relevante: o resgate da confiança e credibilidade nos serviços jurídicos prestados pela PGFN perante o Poder Judiciário e a sociedade.

Por outro lado, colocou as unidades e, conseqüentemente, seus responsáveis/gestores, no papel de grande protagonista quanto a produção e a percepção dos resultados almejados. E, ainda, tornou-os corresponsáveis pela regularidade e eficiência dos serviços prestados.

De lá até dias atuais, intensificou-se ainda mais a busca da PGFN em aprimorar sua atuação, imprimindo cada vez mais racionalidade e eficiência. Na linha do que pontua Matheus Carvalho (2015, p.15), “eficiência é produzir bem, como qualidade e menos gastos”. Instituiu-se o que hoje se intitula “novo modelo de cobrança da DAU” bem assim, a efetivação do Regimento Diferenciado de Cobrança de Créditos – RDCC (2019, p. 592), apenas para citarmos alguns exemplos.

É fato notório a transformação que pela qual passou a PGFN e sua forma de representar a União em causas fiscais, especialmente após a vigência do atual Código de Processo Civil. Imbuída da missão de “Consolidar-se como função essencial à justiça e à administração tributária, reconhecida pelo protagonismo, inovação, efetividade e segurança na defesa da Fazenda Nacional, na gestão da dívida e nas orientações jurídicas”, a PGFN quebrou paradigma judicializante e contestador, instalando nova cultura e exigindo resignificação de postura profissional por parte de todos os seus integrantes.

Se essas diretrizes se tornaram claras, nada mais lógico que o órgão correicional verifique se, durante a prestação efetiva do serviço jurídico, elas estão sendo observadas e priorizadas. Exsurge a CGAU como agente indutor de comportamento, colaborador da transformação de cultura e processo de trabalho.

Não é outro o maior resultado que uma correição pode trazer à AGU: uma análise crítica e aprofundada quanto ao atendimento das diretrizes definidas pela Instituição pela unidade correicionada. Averiguar se nas ações concretizadas estão sendo utilizados os instrumentos e diretrizes definidas e se estão perseguidos os resultados almejados.

De fato, analisar a estrutura ou manifestações exaradas pelas unidades correicionais, judiciais ou administrativas, sempre foram objeto de atenção por parte dos Corregedores Auxiliares e suas equipes durante os trabalhos correicionais. Porém, o diferencial trazido pela Portaria

53 Parecer PGFN/CRI/no. 789/2016.

523, de 2019, foi a obrigatoriedade de que essa análise seja feita à luz das diretrizes e aos objetivos estratégicos estabelecidos pelos órgãos superiores, verificando ainda sua efetividade e os resultados alcançados.

Importante destacar que, ainda em 2017, a Corregedoria-Geral da AGU, desenvolveu trabalho correcional temático voltado a avaliar a aplicação do programa de redução de litigiosidade em algumas unidades que compõem a PGFN.

Naquela ocasião, foram analisados, em especial, os seguintes pontos: organização da unidade para tratar o tema, pontos de retenção, comunicação com a PGFN/Coordenação de Representação Judicial – CRJ, interferência do Poder Judiciário na redução de litígios, riscos para a União ao se evitar a prática de redução de litigiosidade e a utilização do SAJ como ferramenta útil a redução de litígios.⁵⁴ “O escopo de análise processual foi delimitado à atuação da Fazenda Nacional quanto aos recursos interpostos ao Superior Tribunal de Justiça, especialmente no âmbito da Divisão de Defesa da Fazenda em 2ª instância, com destaque para os agravos e recursos especiais”.⁵⁵

O trabalho resultou nos Relatórios de Correição Ordinária n. 41/2019/CGAU/AGU (PRFN – 1ª Região), n. 19/2018/CGAU/AGU (PRFN – 2ª Região), n. 76/2017/CGAU/AGU (PRFN – 3ª Região) e n. 102/2017/CGAU/AGU (PRFN – 5ª Região) e trouxe informações relevantes sobre a aplicação prática do programa que foi institucionalizado com a perspectiva de proporcionar uma “mudança da cultura jurídica da litigância, presente na Advocacia Pública”⁵⁶.

Verificou-se que, no âmbito da Procuradoria-Regional da Fazenda Nacional da 5ª Região, havia sido institucionalizado um Núcleo da Vice-Presidência, junto à Divisão de Defesa da 2ª instância, para análise de admissibilidade de RE e REsp, bem como para assunção do processo a partir da passagem pela Vice-Presidência, incumbida ainda de um segundo filtro a partir de eventual inadmissibilidade.⁵⁷

A partir de uma pesquisa de percepção realizada com os Procuradores da Fazenda Nacional lotados na DIDE2 da Procuradoria-Regional da Fazenda Nacional da 3ª Região, jogou-se luz ao fato de que apenas 37,5% deles qualificaram sua participação em face da política de redução de litigiosidade da Instituição como “Ótima” e 50% destacaram como “Regular”

54 Relatório de Correição Ordinária n. 76/2017/CGAU/AGU, p. 3.

55 Relatório de Correição Ordinária n. 14/2019/CGAU/AGU, p. 4.

56 Relatório de Correição Ordinária n. 102/2017/CGAU/AGU, p. 6.

57 Relatório de Correição Ordinária n. 102/2017/CGAU/AGU, p. 8.

o grau de segurança para a aplicação das normas de dispensa, naquele momento.⁵⁸

Aspectos como estes, verificáveis apenas quando se avalia com olhar singular todos os aspectos que interferem na prestação do serviço jurídico por cada a unidade da AGU, traduz-se em importante *feedback*⁵⁹ formalizado e eternizado por meio de relatório de correição que, após devidamente aprovado pelo Advogado-Geral da União torna-se documento público, passível de controle institucional.⁶⁰

Estas informações devem ser acompanhadas e utilizadas como fonte de experiência, permitindo a constante evolução das iniciativas implementadas. Não podemos esquecer também do seu grande potencial em permitir que a vivência de cada unidade e os desafios enfrentados por seus integrantes no seu exercício funcional diário se tornem insumos a nortear o aprimoramento de estratégias e programas.

De fato, um projeto institucional pode se concretizar de maneiras distintas quando entram em contato com a realidade de cada região, com o Poder Judiciário local, com os hábitos e costumes dos contribuintes e da unidade em que se aplica. E isso deve ser sempre acompanhado com atenção.

A distância geográfica dificulta o trânsito dessas informações e a comunicação pontual e informal na busca de soluções mais duradouras nem sempre chega, com qualidade e confiabilidade, ao conhecimento dos responsáveis pela implantação e decisão final. Esforço que não cria história e, portanto, não se pereniza, retardando o avanço.

Assim, e tendo em vista a grande importância dos relatórios decorrentes de correições, a CGAU formulou seu planejamento correicional de 2019 fortemente embasada por esse espírito dúplice. De um lado, voltado a avaliar o alinhamento da unidade e seus integrantes às diretrizes e aos objetivos estratégicos estabelecidos pelos órgãos superiores, bem como a efetividade e os resultados alcançados, mas igualmente preocupado em tornar o relatório de correição em forte instrumento de comunicação *bottom up*⁶¹

58 Relatório de Correição Ordinária n. 76/2017/CGAU/AGU, p. 12-13.

59 A palavra *feedback* não tem tradução direta para o português. O dicionário explica que *feedback* “é uma informação que o emissor obtém da reação do receptor à sua mensagem, e que serve para avaliar os resultados da transmissão” (BERNHOF, p. 128-129)

60 Por controle institucional entenda-se com o controle feito por todos os integrantes da Instituição. Compare-se ao controle social realizado por toda a sociedade.

61 Segundo, D’Ascenzi e Lima (2013, p. 104), trata-se de modelo de implementação de políticas públicas que questiona a influência decisiva dos formuladores sobre o processo de implementação e o de que as diretrizes explícitas, a determinação precisa de responsabilidades administrativas e a definição exata de resultados aumentam a probabilidade de as políticas serem implementadas com êxito (ELMORE, 1996). Ele enfatiza que a discricionariedade dos implementadores é inevitável e pode ser desejável, já que esses atores detêm conhecimento das situações locais e podem adaptar o plano a elas (O’BRIEN & LI, 1999). Tais

Para as unidades vinculadas à PGFN, concentrou esforços em avaliar aspectos como o novo paradigma da Dívida Ativa da União - DAV⁶², a nova concepção sobre prescrição intercorrente⁶³, o alinhamento ao novo Sistema de Recuperação de Crédito⁶⁴, o combate à Fraude Fiscal Estruturada⁶⁵, o programa de redução de litigiosidade⁶⁶, a atuação efetiva do Acompanhamento Especial⁶⁷, as iniciativas de desterritorialização do Acompanhamento Especial⁶⁸, a efetividade da defesa em matéria de fato⁶⁹ e a atuação estratégica na Defesa da União e do FGTS.

Ainda foram avaliadas rotinas de alimentação do Sistema de Acompanhamento Judicial – SAJ⁷⁰, em especial relativamente ao registro de notas justificativas⁷¹ e de determinação de cumprimento de decisão, tendo em vista o impacto estratégico que o armazenamento destas informações pode gerar.

O resultado desse trabalho traz importantes informações que a PGFN e suas unidades devem utilizar como ferramenta para aprimorar ainda mais a efetividade de seus projetos institucionais.

De fato, por meio do Relatório de Correição n. 17/2019, percebe-se que “no caso da PSFN/Maringá, foi possível colher evidências objetivas de que existe uma sensibilização da necessidade de acompanhamento diferenciado dos Grandes Devedores, o que fica claro quando se constata a alocação de 2 (dois) Procuradores para a atividade no âmbito de uma unidade seccional”. Nesse caso, a atenção dada pela unidade ao tema foi corroborado pela equipe correicional através da análise processual específica de casos relacionados (p. 31/32).

ajustes podem ser possíveis fontes de inovação, dependente, no entanto, das capacidades do Estado. Essa abordagem é comumente denominada bottom-up ou desenho retrospectivo (ELMORE, 1996). As análises são centradas nos atores dos níveis organizacionais responsáveis pela implementação. Considera-se que a política muda à medida que é executada, a implementação é percebida como um processo interativo de formulação, implementação e reformulação (MAZMANIAN & SABATIER, 1983). O padrão de sucesso é condicional. Está relacionado à capacidade limitada tanto dos atores de cada nível de implementação de influenciar o comportamento daqueles dos outros níveis quanto das organizações públicas de influenciar o comportamento privado (ELMORE, 1979).

62 Em especial quanto a observância do disposto nos artigos 20-B, 20-C e 20-D da Lei n. 10.522, de 2002, nas Portarias PGFN n. 948, de 15 de setembro de 2017, e n. 33, de 8 de fevereiro de 2018.

63 Parecer PGFN 12/2018.

64 Portaria PGFN n. 32, de 16 de janeiro de 2018.

65 Ar. 11 Portaria PGFN 32, de 2019.

66 Art. 19 da Lei 10.522, de 2002, e Portaria PGFN n. 502, de 12 de maio de 2016.

67 Portaria PGFN n. 1.267, de 6 de dezembro de 2010.

68 art. 5º A da Portaria PGFN n. 1.267, de 2010.

69 Portaria PGFN n. 361, de 2 de agosto de 2018.

70 Portaria PGFN 1.082, de 10 de novembro de 2017.

71 § 3º do art. 6º da Portaria PGFN n. 502, de 2016.

No âmbito do Procuradoria-Regional da Fazenda Nacional da 2ª Região verificou-se que “as normas de organização da DIAES ainda se referem ao contexto de listas de grandes devedores, previsto pela Portaria PGFN 565/2010, sem contemplar a atividade de contencioso das ações especiais de cobrança previsto pelo §2º do art. 17 da Portaria PGFN 32/2019”⁷².

A existência de roteiro bem esquematizado de controle inicial das petições encaminhadas para ajuizamento pela Procuradoria Regional da Fazenda Nacional da 3ª. Região foi objeto de apontamento em relatório de correição, porém verificou-se a necessidade da implantação de modo ordinário de auditoria a *posteriori* para conferência de eventuais pendências e equívocos ocorridos na rotina.⁷³

Neste mesmo relatório, destacou-se a implementação de iniciativa bastante positiva de tratamento estratégico de demandas de menor complexidade e de rápida resolução: o NADAU. Segundo o Relatório de Correição Ordinária n. 58/2019/CGAU/AGU (p. 36), “a importância da iniciativa de criação do NADAU vai além do, já citado, tratamento padronizado e especializado às demandas mais simples e repetitivas da divisão. Com a retenção significativa das demandas, que antes eram encaminhadas aos demais procuradores da EQPRO, houve, segundo informações fornecidas pela divisão durante reunião com a Equipe Correicional, diminuição do volume de trabalho para estes o que permitiu que fossem criados na divisão 4 grupos de atuação proativa e especializada”.

Como dito, verificar, *in loco*, se cada unidade correicionada está aderindo aos planos, programas e cumprindo os normativos definidos pela PGFN é poderoso instrumento de *feedback* que deve ser valorizado por todos. Não se trata apenas de verificar mera observância de normas, mas também em que medida o comprometimento, a proatividade e efetividade na busca de resultados tem sido levado a feito.

O controle institucional torna-se amplo, permitindo a implementação de fluxo de aprimoramento contínuo. Assim, o conteúdo dos relatórios de correição produzidos pela Corregedoria-Geral ad Advocacia da União pode e deve ser consumido como importante fonte de conhecimento institucional, especialmente pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

3 CONCLUSÃO

Jogar luz à atuação da Corregedoria-Geral da União passa necessariamente por conhecer sua história e reconhecer suas atribuições,

72 Relatório de Correição Ordinária n. 73/2019/CGAU/AGU, p. 13.

73 Relatório de Correição Ordinária n. 58/2019/CGAU/AGU, p. 31.

mas acima de tudo entender o avanço que este órgão alcançou com a publicação da Portaria CGAU 523, de 23 de julho de 2019. Por outro lado, visibilizar o potencial que uma correição pode ter para fins de aprimoramento institucional da AGU e, especialmente na PGFN, foram os objetivos deste estudo.

Verificamos que a partir do momento em que cada correição passou, obrigatoriamente, a considerar não apenas a tempestividade das manifestações e a observância das normas e orientações editadas pelas autoridades competentes (na verificação da regularidade), mas realçou a importância do alinhamento às diretrizes e aos objetivos estratégicos estabelecidos pelos órgãos superiores, bem como a efetividade e os resultados alcançados (na verificação da eficácia), institucionalizou-se importante ferramenta de feedback e fonte de comunicação *bottom up*.

A partir de 2019, no âmbito da PGFN, os relatórios de correição passaram a enfrentar objetivamente questões como o novo paradigma da Dívida Ativa da União - DAU, o alinhamento ao novo Sistema de Recuperação de Crédito o combate à Fraude Fiscal Estruturada⁷⁴, o programa de redução de litigiosidade, a atuação efetiva do Acompanhamento Especial⁷⁵, dentre outros. Consequentemente, alavancou-se o controle institucional, permitindo a implementação de fluxo de aprimoramento contínuo que deve ser fortemente consumido por todos os que integram a Instituição.

REFERÊNCIAS

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Ética pública, o estado democrático de direito e os princípios consecutórios*. In: PIRES, Luis Manuel Fonseca; ZOCKUN, Maurício; ADRI, Renata Porto (coord.). *Corrupção, ética e moralidade administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

_____. *Reflexões sobre direito administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

BERNHOFET, Rosa Elvira Alba de. *Mentoring: prática e casos: fundamental para o desenvolvimento da carreira*. São Paulo: Évora: 2014.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

74 Art. 11 Portaria PGFN 32, de 2019.

75 Portaria PGFN n. 1.267, de 2010.

_____. *Lei Complementar n. 73, de 10 de fevereiro de 1993.* Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp73.htm Acesso em: 11 jun. 2020.

_____. *Decreto n. 7392, de 13 de dezembro de 2010* Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Advocacia-Geral da União, aprova o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Procuradoria-Geral Federal e remaneja cargos em comissão para a Advocacia-Geral da União e para a Procuradoria-Geral Federal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7392.htm. Acesso em: 11 jun. 2020.

CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. *Manual de Processo Administrativo disciplinar e sindicâncias: à luz da jurisprudência dos Tribunais e da casuística da Administração Pública.* 5ª. ed.rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

CARVALHO, Matheus. *Manual de Direito Administrativo.* 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2015.

COELHO, Flávia; PEDROSA, Pablo; CAMPOS, ROGÉRIO (coords.). *Microsistema de recuperação do crédito fiscal: comentários às Leis de Execução Fiscal e Medida Cautelar.* São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019.

COSTA, José Armando da. *Direito Administrativo Disciplinar.* Brasília: Brasília Jurídica, 2004.

ELMORE, R. F. 1979. *Backward Mapping: Implementation research and policy decisions.* Political Science Quarterly, New York, v. 94, n.4, p. 601- 616, Winter.

_____. 1996. *Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas.* In: VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E.; REIN, M.; RABINOVITZ, F. F. & ELMORE, R. (dirs.). *La implementación de las políticas.* México: Miguel Angel Porrúa.

FRAGA, Carlos Alberto Conde da Silva. *O poder disciplinar no estatuto dos trabalhadores da Administração Pública: Lei 58/2008: doutrina e jurisprudência.* Alfovelos: Petrony, 2011.

LIMA, Luciana Leite, e D'ASCENZI., Luciano. *Implementação de Políticas Públicas: perspectivas analíticas.* In: *Revista de Sociologia e Política* v. 21, , I 48: 101-110 dez. 2013.

MAZMANIAN, D. A. & SABATIER, P. A. 1983. *Implementation and Public Policy*. Glenview: Scott Foresman.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Advocacia Geral da União - Lei Complementar nº 73 - Criação de cargos (AGU)*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 225, p. 389-398, jul. 2001. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47616>>. Acesso em: 01 Jun. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v225.2001.47616>.

O'BRIEN, K. J. & LI, L. 1999. *Selective Policy Implementation in Rural China*. Comparative Politics, New York, v. 31, n. 2, p. 167-186, Jan.

VALENTE, Maria Jovita Wolney. *A história e a evolução da Advocacia-Geral da União*. In Revista Consultor Jurídico, 9 de novembro de 2002, 23h12 https://www.conjur.com.br/2002-nov-09/historia_evolucao_advocacia-geral_uniao?pagina=7. Acesso em: 1. Jun. 2020.

