



Debates em Direito Público

Revista de Direito dos Advogados da União

ano 7 - n. 7 - outubro de 2008



As Procuradorias da União na viabilização das políticas públicas

Luís Henrique Martins dos Anjos

Advogado da União. Ex-Procurador-Geral da União. Mestre e Doutorando em Direito Público (UFRGS).

Resumo: Analisa o perfil republicano da Advocacia Pública e em especial a atuação judicial de defesa da probidade administrativa e das demais políticas públicas dos três Poderes. Relata as principais medidas implementadas pelas Procuradorias da União, integrantes da Advocacia-Geral da União (AGU), no ano de 2007.

Palavras-chave: Advocacia Pública. Advocacia-Geral da União. Procuradorias da União. Advogados da União. Políticas públicas. Probidade administrativa.

Sumário: Introdução - 1 Advocacia Pública como instituição republicana - 2 Atuação na defesa da probidade administrativa e na recuperação do patrimônio público - 3 Atuação na economia dos recursos públicos - 4 Atuação diretamente na implantação das políticas públicas - 5 Atuação preventiva e organizacional - Conclusão

Introdução

Ao longo do ano de 2007, recebi a oportunidade de desenvolver algumas reflexões sobre a atuação das Procuradorias da União no cumprimento de sua missão constitucional. Este texto, mais preocupado com o ponto de vista institucional do que científico, sintetiza essa análise que desenvolvi como resultado do esforço coletivo dos Advogados da União que desempenham seu mister no cotidiano da defesa judicial do interesse coletivo na viabilização de políticas públicas.

1 Advocacia Pública como instituição republicana

A defesa da legalidade, imprescindível e vista como garantia da legitimidade da conduta dos agentes públicos, é o indicativo inicial, mas não encerra a complexidade dos tempos atuais, dos desafios do Poder Público e das instituições que a civilização criou e revigorou na construção de uma cultura que supere as fragilidades e as limitações humanas. Assim, o espaço institucional ganha importância dentro da dimensão ética que deve orientar a ação do Poder Público.

Trata-se de reforçarmos o controle social do Poder Público e de todas as suas esferas de atuação institucional sob a ótica da cidadania, para que não se permita que esta se torne um mero instrumento do poder e o ser humano se feche no individualismo alienante e socialmente descompromissado. Neste exato sentido andou o constituinte ao firmar os comandos dos artigos 131 e 132 de nossa CF onde, ao tratar da Advocacia Pública, consagrou um verdadeiro monopólio da representação judicial e extrajudicial dos Entes Públicos e dos Poderes da República, bem como de sua consultoria e assessoramento jurídico.

Na realidade, a reflexão sobre o Direito e seus fundamentos revigora a idéia de legitimidade do poder na construção de uma nova *praxis*, definidora do papel da institucionalidade e dos Advogados de Estado, enquanto integrantes de uma instituição defensora do interesse público. Os Advogados de Estado são mais do que profissionais do Direito a serviço da Justiça, visto que, com a enormidade de atividades estatais, sempre desenvolvidas nos quadros do Direito, são essenciais para o próprio funcionamento do Estado Democrático de Direito. Para o seu bom desempenho, ganhou a Advocacia de Estado o *status* de instituição autônoma, significando dizer que possui discernimento próprio, independência intelectual e estabilidade funcional, as quais constituem garantias de tal intento, sem afastar o dever de assegurar o contraditório e a ampla defesa do Poder Público, bem como o dever de sustentar, nos marcos do Estado Democrático de Direito, as políticas públicas legitimamente aprovadas.

Para tanto, além de um patamar de excelência na defesa do interesse público, o desafio de instituições orgânicas do Estado, como essa Advocacia Pública, exige uma consciência redobrada de seus agentes diante da precarização do mundo do trabalho, da agressão ambiental, do emperramento ao desenvolvimento sustentável, das práticas econômicas de concentração e de manipulação de preços, da corrupção, da lavagem de dinheiro e demais práticas contrárias ao Sistema Financeiro Nacional. Desafios que são enfrentados de forma cotidiana pelo Poder Público e que se tornariam inócuos sem um adequado suporte jurídico e institucional. Assim, a Advocacia de Estado cada vez mais consolida um conceito enquanto instituição: a defesa substantiva do interesse público. Compreendo interesse público como a ética, a

cidadania, os direitos humanos, a democracia e os demais valores previstos constitucionalmente. A Advocacia de Estado é imprescindível na constituição desse projeto que visa à inclusão da cidadania, buscando a concretização de um Estado Democrático de Direito, do qual surja uma ampliação da legitimidade para exercício do poder.

O verdadeiro sentimento da Constituição deve ser vivido solidariamente pelo povo, de quem emana todo o poder. E esse sentimento da Constituição também deve existir no protagonismo do Advogado de Estado enquanto integrante de um serviço público essencial institucionalizado, verdadeiro princípio constitucional garantidor dos valores do Estado Democrático de Direito.

A República apenas começa, mas não se realiza plenamente, na afirmação do Estado tão-somente como um Estado de Direito formal. No esforço de construção de uma autêntica justiça social esta tem sido a primeira missão de todos que buscam incidir na institucionalidade para afirmar uma consciência republicana que supere em definitivo o patrimonialismo da administração pública e permita a construção de políticas públicas que combatam a exclusão social e reafirmem um compromisso com o processo democrático e civilizatório. Daí compete, ao Advogado Público, fazer de seu ofício de defesa da *justiça*, acima de tudo, um movimento real de consolidação dos valores do Estado Democrático de Direito que viabilize, de forma consciente, socialmente comprometida, as políticas públicas consagradas pelos administradores legitimamente investidos pelo regime democrático.

Desse cenário, também surge a necessidade de uma nova categorização quanto ao regime jurídico dos Advogados Públicos, enquanto Agentes Institucionais à Justiça que são titulares de cargos públicos, ligados por vínculo profissional, que exercem missão, por força constitucional, de garantia dos contornos da constitucionalidade e da legalidade dos atos da vida em sociedade, em especial, dos decorrentes da vontade superior do Estado.

A partir dessa concepção de Advocacia de Estado é que se insere a defesa Judicial da União na viabilização das Políticas Públicas do Estado Brasileiro realizada pelas Procuradorias da União, que abrange a Procuradoria-Geral da União (PGU), as Procuradorias Regionais da União (PRUs), as Procuradorias da União nos Estados (PUs) e as Procuradorias Seccionais da União (PSUs), nos termos da Lei Complementar nº 73/93.

2 Atuação na defesa da probidade administrativa e na recuperação do patrimônio público

As Procuradorias da União, no contexto do sistema AGU, vêm demonstrando pela atuação dos Advogados da União e dos servidores técnico-administrativos que estão capacitadas para esse desafio republicano de defesa das políticas públicas dos três Poderes da União. É verdade que existem carências importantes, seja de recursos humanos, de infraestrutura e de recursos tecnológicos, mas essas questões devem ser abordadas em outra oportunidade no sentido de sua superação. Basta que registremos que, de 2002 a 2007, os dados demonstram que nesses seis anos houve um crescimento médio de 27% ao ano do número de demandas judiciais com a participação ativa ou passiva da União em matéria não tributária. No mesmo período de seis anos, porém, houve um crescimento médio de apenas 14% do número de Advogados da União, ou seja, quase a metade do percentual relativo ao aumento do número de processos judiciais. Por isso mesmo é que, com grande esforço, as Procuradorias da União vêm exercendo sua missão constitucional.

A Procuradoria-Geral da União é órgão de direção superior da AGU, gerenciando 70 (setenta) unidades sediadas em todos os Estados do país, das quais 5 (cinco) são Procuradorias Regionais da União localizadas nas capitais com sedes de Tribunais Regionais Federais (TRFs), 22 (vinte e duas) são Procuradorias da União nos Estados localizadas nas demais capitais estaduais e 43 (quarenta e três) são Procuradorias Seccionais da União localizadas nas principais cidades com sede da Justiça Federal. Essas 71 (setenta e uma) Procuradorias contam com 884 Advogados da União em exercício, os quais atuam em cerca de 2.900.000 (dois milhões e novecentos mil) processos judiciais, conforme dados do ano de 2007.

Visando a uma maior especialização dos Advogados da União que atuam nos Tribunais Superiores e que elaboram as orientações às diversas unidades de execução da Procuradoria-Geral, foram criados departamentos temáticos no âmbito da Procuradoria-Geral da União. Assim, através do Ato Regimental nº 07/2007, exarado pelo Advogado-Geral da União, a Procuradoria-Geral da União passou a ter o Departamento de Patrimônio Público e Probidade Administrativa, o Departamento de Assuntos Militares e de Pessoal Estatutário, o Departamento de Serviço

Público e o Departamento de Estudos Jurídicos e Contencioso Eleitoral, todos com atuação judicial e de orientação, assim como o Departamento Internacional e o Departamento Trabalhista, que já atuavam nesse padrão, além do Departamento de Cálculos e Perícias, que manteve suas atribuições.

Quando da criação do Departamento de Patrimônio Público e Probidade Administrativa no âmbito da Procuradoria-Geral da União, foram também criadas coordenações com o mesmo tema nas Procuradorias-Regionais da União, visando conferir maior sistematicidade e eficiência na atuação dos Advogados da União na recuperação de verbas públicas, além da definição de competências próprias na matéria para os Procuradores Regionais e Procuradores-Chefes da União nos Estados.

Somente no que tange a esta temática, tramitam 22.889 (vinte e duas mil oitocentos e oitenta e nove) medidas jurídicas, em todo o território nacional até o ano de 2007, através das quais objetiva-se a recuperação de R\$50 (cinquenta) bilhões de reais. Essas medidas estão materialmente divididas em:

- a) atuação no pólo ativo de 8.831 (oito mil oitocentas e trinta e uma) ações civis públicas e de improbidade administrativa, visando à recuperação de cerca de R\$34 bilhões de reais para a União;
- b) propositura de 9.477 (nove mil quatrocentas e setenta e sete) ações visando executar os acórdãos do Tribunal de Contas da União, visando à recuperação de cerca de R\$6 bilhões de reais para a União;
- c) instauração de 4.581 (quatro mil quinhentos e oitenta e um) procedimentos administrativos, visando à recuperação de cerca de R\$10 bilhões de reais para a União.

A análise desses dados revela uma necessidade urgente de implementação de uma nova sistemática de defesa da probidade e de recuperação do patrimônio público. Pois, se é forçoso reconhecer que muito se vem fazendo nesse sentido, também devemos perceber que há uma demora significativa na efetivação desses objetivos. Essa nova atuação passa por uma aproximação das medidas de preservação da probidade e de recuperação do patrimônio à época do fato que se está apurando. Para tanto, a PGU já adotou no ano de 2007 algumas iniciativas nesse sentido, como a já mencionada criação de estrutura especializada e

descentralizada (DPP/PGU e Coordenações Regionais) com a designação de 50 (cinquenta) Advogados da União destacados para atuar especificamente nessas demandas. Apesar de reconhecer ser um número ainda insuficiente de Advogados da União, essa medida adotada no ano passado já representou um significativo passo na busca de uma nova postura institucional.

Nesta matéria, a atribuição que até o ano de 2007 concentrava-se com competência exclusiva do Procurador-Geral da União passa a ser do Procurador Regional e do Procurador-Chefe da União no Estado, no sentido de firmar termo de ajuste de conduta e decidir sobre o ajuizamento de ações civis públicas e ações de improbidade, bem como a intervenção da União nessas ações e nas populares. Já os Procuradores Seccionais da União passam a ter a atribuição de submeter proposta de termo de ajuste de conduta, de ajuizamento de ações civis públicas e ações de improbidade, bem como a intervenção da União nessas ações e nas populares, ao Procurador-Geral, ao Procurador Regional ou ao Procurador-Chefe da União que possuir a atribuição para decidir, nos termos da regulamentação do Procurador-Geral da União. No exercício dessas atribuições, é fundamental a utilização processual dos institutos da alienação antecipada do bem para preservação do seu valor monetário — tão logo seja decretada a indisponibilidade — e o depósito dos valores arrecadados em conta judicial remunerada, bem como a do leilão eletrônico judicial e extrajudicial de forma a garantir o resultado útil dos procedimentos judiciais e administrativos de efetiva punição e de recomposição do patrimônio público.

Outro ponto vital dessa nova sistemática são medidas efetivas de maior integração entre órgãos públicos em si e destes com a sociedade. Daí fundamental a interligação e o acesso aos sistemas gerenciais da União de dados pessoais e de bens, tais como Infoseg, Renavam, Renach, Sinarm, Siape, Siafi, Cauc, Sicaf, Cadin, Sicau, Bacen Jud, bem como de um modo geral o cumprimento das metas da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA). Relativamente à maior integração da AGU com a sociedade, deve citar-se a grande iniciativa do Canal do Cidadão e da Ouvidoria da AGU, os quais vêm permitindo a apuração de inúmeras denúncias antes distantes de nossa instituição.

Nesse fortalecimento da integração da AGU na defesa da probidade administrativa e na recuperação do patrimônio público, destaca-se que pela primeira vez a PGU designou Advogados da União para acompanhar as fiscalizações realizadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) em diversos Municípios e Estados, que foram selecionados por meio de sorteio público no dia 24 de julho de 2007. A iniciativa vem dar efetividade ao Acordo de Cooperação Técnica nº 01/07, recentemente celebrado entre a AGU e a CGU, com a finalidade de otimizar a comunicação entre as referidas Instituições e incrementar a atuação no combate à corrupção e à improbidade. Na mesma linha, deu-se a instalação do escritório avançado junto ao Tribunal de Contas da União (TCU).

Ainda sob a ótica de defesa do patrimônio público e da probidade administrativa, destaca-se a atuação da PGU e suas Procuradorias no que tange à defesa dos agentes públicos, nos termos do artigo 22 da Lei nº 9.028/95, com redação dada pela Medida Provisória nº 2.216-37/2001. Visando conferir uma maior agilidade na análise dos pedidos de representação formulados por agentes públicos, a PGU editou a Ordem de Serviço nº 31/2007, através da qual disciplinou os procedimentos para deferimento da defesa judicial dos prepostos do Estado em juízo. Integra-se nessa nova sistemática a percepção de que a defesa da probidade também está na defesa dos agentes públicos, quando no exercício das suas atribuições e no interesse público.

Por fim, urge a proposição de medida legislativa que atribua às Procuradorias da União o poder de requisitar informações e dados que lhes garantam maior efetividade na defesa da probidade administrativa e na recuperação do patrimônio público desviado.

3 Atuação na economia dos recursos públicos

Dado relevante é o de que, em apenas um ano, as Procuradorias da União, com o auxílio do Departamento de Cálculo e Perícias da PGU, conseguiram impedir o pagamento indevido de cerca de *4 bilhões e 300 milhões de reais*, o que representa 46,63% do total de valores executados contra a União no período e em valores de 2006. A União está aqui sendo referida no sentido mais estrito do termo, excluindo a matéria afeta a Fazenda Nacional, as autarquias e fundações federais.

Agora, dado mais relevante ainda é o que foi apurado pelas Procuradorias da União, também com o auxílio do Departamento de Cálculo e Perícias da PGU, relativamente aos valores efetivamente economizados nas ações que transitaram em julgado em um ano.

Nessas ações, foram economizados mais de *8 bilhões de reais*. Esse levantamento ocorrido em 2007 é inédito no âmbito da AGU. É a primeira vez que temos contabilizados os valores efetivamente economizados pela União (no mesmo sentido estrito). O mais importante dessa atuação não é a economia por si mesma, mas saber que se não fosse por essa defesa judicial a sociedade brasileira estaria pagando uma alta conta para quem não possuía direito algum sobre esses valores, que na maioria das vezes utiliza-se da chamada “indústria de demandas judiciais” para um enriquecimento sem causa.

A PGU também desenvolveu um exitoso trabalho nas ações consideradas relevantes pelo alto valor da causa, dentre as quais podemos destacar as seguintes atuações ocorridas no ano de 2007:

a) VASP

Ação de indenização por perdas e danos proposta pela VASP, cujo pleito é o pagamento, por parte da União, pelo alegado dano sofrido em virtude do congelamento do preço das passagens aéreas no período do “Plano Cruzado”.

Apesar da sentença improcedente, o Tribunal Regional Federal - 1ª Região, em sede de apelação, deu provimento ao recurso da empresa, condenando a União ao pagamento da indenização estimada que ultrapassa o montante de R\$1 bilhão de reais.

Irresignada, a União recorreu apresentando embargos infringentes. A Segunda Seção do Tribunal Regional Federal - 1ª Região acolheu os embargos e a sentença foi restabelecida, porém, em sede de embargos de declaração interposto pela VASP, a Terceira Seção do Tribunal alterou o julgamento anterior, favorecendo a companhia.

Em recurso interposto pela União, a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, deu provimento ao recurso da União e MPF para anular o julgamento dos embargos de declaração ajuizados pela VASP e determinar a realização de um novo julgamento.

b) Petrobras e Repsol/YPF

Ação popular proposta com o objetivo de obstar negócio encetado entre a Petrobras e a Empresa Repsol-YPF envolvendo troca de ativos.

Em agravo de instrumento interposto pela União, o Tribunal Regional Federal - 1ª Região não reformou a decisão proferida em sede de impugnação do valor da causa, mantendo o valor atribuído pelos autores na ordem de R\$5 bilhões de reais.

A União interpôs embargos de declaração, alegando omissões e contradições no acórdão. No entanto, os embargos foram rejeitados.

Inconformada, a União interpôs recurso especial sustentando que foram violados os artigos 258, 259, V, e 261, do Código de Processo Civil, e art. 14, da Lei nº 4.717/65.

Assim, a 2ª Turma do STJ, por unanimidade, no REsp nº 502.189-RS deu provimento à pretensão da União, reduzindo o valor excessivo de R\$5 bilhões atribuído à ação popular.

c) Banco Mercantil

Ação ajuizada pela AMF Empreendimentos e Participações Ltda. e pela Mercantil Empreendimentos e Participações S./A., acionistas do Banco mercantil S./A., contra o Banco Central, com o objetivo de que fosse deixado de contabilizar, no patrimônio do Banco Mercantil, provisão para pagamento de juros capitalizados retroativamente à data da decretação da liquidação em 1996.

Os juros são relativos a dois contratos de abertura de crédito firmados entre o banco, já sob intervenção, e o Banco Central, dentro do Proer.

A 2ª Turma do STJ deu provimento a recursos especiais interpostos pela União e pelo Bacen, julgando improcedente a ação, o que legitima a cobrança de TR acrescida de juros nos contratos de créditos rotativos firmados pelo Proer.

Considerou, o STJ, que a prática não constitui anatocismo, ou, ainda, não se aplicando ao caso o que determina o art. 9º da Lei nº 8.177/1991 (que estabelece regras para a desindexação da economia). Entendeu, o Tribunal, que os contratos questionados foram firmados com observância das regras próprias do Proer, legitimamente previstas pelo Bacen nos limites de sua competência.

Neste panorama, o STJ concluiu que, com a liquidação extrajudicial do Banco Mercantil S./A., ocorreu o vencimento antecipado da dívida consubstanciada nos contratos questionados de acordo com o art. 18, b, da Lei nº 6.024/1974 e com a cláusula nona do contrato.

Assim, os juros não poderiam fluir apenas na hipótese de a massa não comportar pagamento do principal.

Destaca-se que o provimento dos recursos propicia o retorno ao Proer de mais de R\$1 bilhão de reais, que iriam ser destinados aos dirigentes da instituição liquidanda.

d) Planos econômicos

No âmbito do Tribunal Superior do Trabalho, destaca-se a atuação decisiva na vitória da União nas ações revisionais de planos econômicos, ensejando enorme economia para os cofres públicos.

e) Reajuste da tabela de serviços do SUS

A União, através do Recurso Especial nº 892.463-RS, obteve a cassação de tutela antecipada concedida por juízo monocrático e mantida pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, referente a reajuste da tabela remuneratória dos serviços prestados ao Sistema Único de Saúde (SUS), de ação proposta em 09 de março de 2004, sob o fundamento da limitação temporal do reajuste a novembro de 1999.

Outrossim, na Ação Rescisória nº 3.865-PR, ajuizada pela União e que objetiva desconstituir acórdão da Primeira Turma do STJ (Resp. 576.456/PR), que versa sobre a falta de limitação temporal para o reajuste da tabela de serviços do SUS por ocasião do Plano Real, o Ministro João Otávio de Noronha deferiu o pedido de antecipação de tutela para suspender, até o final do julgamento da rescisória, a execução dos valores apurados com base no período posterior à edição da Portaria GM/MS nº 1.230, de 14 de outubro de 1999.

Entendeu o Ministro Relator que a União bem demonstrou a configuração dos requisitos do art. 273 do Código de Processo Civil, para o deferimento da tutela antecipada em caráter excepcional.

f) Federação Brasileira de Hospitais

O Min. Relator Francisco Falcão deu provimento ao Recurso Especial nº 865.113-DF, determinando o retorno dos autos ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região para que se manifeste sobre questões articuladas em embargos de declaração apresentados pela União.

No âmbito deste Recurso Especial, a Federação Brasileira de Hospitais interpôs agravo regimental, improvido pela Primeira Turma do STJ por unanimidade.

Na origem, trata-se de Agravo de Instrumento interposto pela União em face de decisão que não acolheu objeção de pré-executividade da União em execução milionária movida pela Federação Brasileira dos Hospitais (FBH).

g) COALBRA

Execução de título judicial promovida pela Massa Falida de A Araújo S./A. Engenharia e Montagens em desfavor de COALBRA – Coque e Álcool de Madeira S./A., sociedade de economia mista que foi extinta nos termos do Decreto nº 93.603/86.

Após o trânsito em julgado do aresto que rejeitou os embargos à execução, a União, por meio de simples petição, manifestou oposição à expedição do precatório, ao argumento de restar eivado de nulidade o processo de conhecimento que resultou na prolação do título judicial objeto do feito executivo, vez que não teria sido pessoalmente intimado o Ministério Público Federal, na condição de representante judicial da União à época. Insurgiu-se, ainda, contra a sentença de liquidação que homologou os cálculos.

No Recurso Especial nº 667.002-DF, a Primeira Turma do STJ deu provimento à pretensão da União, anulando a decisão homologatória dos cálculos de liquidação.

Reconheceu o STJ que, figurando a União como legítima sucessora de extinta sociedade de economia mista, deveria ser citada para integrar a relação processual, sob pena de nulidade do título executivo que se formou em seu desfavor. Reconheceu, ainda, a competência da Justiça Federal para processar e julgar causas em que a União, ainda que na qualidade de sucessora de extinta sociedade de economia mista, tenha legítimo interesse e que a ausência de oposição de embargos à execução não acarreta preclusão, pois a nulidade por incompetência absoluta do juízo e ausência de citação da executada no feito que originou o título, a qualquer tempo ou grau de jurisdição, pelo que, perfeitamente cabível sejam aduzidas por meio de simples petição, o que configura a cognominada “exceção de pré-executividade”.

A execução, em abril de 1998, foi homologada em R\$213.903.618,83 (duzentos e treze milhões, novecentos e três mil, seiscentos e dezoito reais e oitenta e três centavos), sendo que a PRU - 1ª Região na época apontava um excesso à execução de R\$199.293.124,23 (cento e noventa

e nove milhões, duzentos e noventa e três mil, cento e vinte e quatro reais e vinte e três centavos) (julgado em 12.12.2006 – intimação da União em 26.03.2007).

Dessa atuação, também resulta a disponibilidade financeira da União para prosseguir investindo em suas políticas públicas em especial as políticas sociais, tais como, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Programa de Construção de Cisternas, Programa Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada, Serviços de Ação Continuada, Programa Luz para Todos, Prouni, Saúde da Família, Distribuição de Medicamentos, Proceca, que trata do incentivo à agricultura familiar, dentre muitos outros.

Assim, para arrecadar, economizar e desenvolver mais as políticas sociais do Estado brasileiro, deve-se investir ainda mais na AGU.

Destaque-se que, além da economia de recursos financeiros, as Procuradorias da União defendem com êxito a constitucionalidade e a legalidade desses programas sociais, que também passaram pelo crivo jurídico da AGU em sua elaboração, pelo trabalho da consultoria e assessoramento jurídico.

4 Atuação diretamente na implantação das políticas públicas

Inicialmente vale lembrar que as Procuradorias da União e o Gabinete do Advogado-Geral da União são as únicas estruturas da AGU que exercem suas atribuições indistintamente para a garantia do livre desempenho dos três Poderes da União na implantação de suas políticas públicas, na defesa de suas prerrogativas e tudo o mais que as autoridades desses Poderes, no exercício de suas funções e em face do interesse público, necessitem demandar judicialmente, no pólo ativo ou passivo. No plano do contencioso internacional, é a PGU que detém a atribuição de atuar na representação da República Federativa do Brasil, aí agindo na implementação das políticas públicas do Estado brasileiro.

No que tange às ações consideradas relevantes para o desenvolvimento de políticas públicas, destacam-se aquelas que de alguma forma impediam ou dificultavam a realização de obras do *Plano de Aceleração do Crescimento (PAC)*, um dos principais Programas de Governo, dentre outras políticas públicas. Citamos alguns exemplos ocorridos ao longo do ano de 2007:

a) Hidrovia Paraná-Paraguai

Ação Civil Pública nº 2000.36.00.010649-5, cujo objeto era “obrigatoriedade de que seja efetuado um único Estudo de Impacto Ambiental, e por lógico um único Relatório de Impacto Ambiental para toda a hidrovia” Paraná-Paraguai, o que de fato inviabilizaria a realização de uma obra pontual, qual seja, uma dragagem.

Diante da relevância da demanda para a execução de políticas públicas, conseguiu-se obstar a exigência de realização de um Estudo de Impacto Ambiental e, conseqüentemente, a necessidade de obtenção de licença ambiental de toda a Hidrovia Paraná-Paraguai.

b) Hidrelétrica de Belo Monte

A União obteve, na Ação Civil Pública nº 2006.39.000711-8, proposta pelo Ministério Público Federal em face do IBAMA, Eletronorte e outros, em trâmite na Subseção Judiciária de Altamira/PA, decisão favorável no sentido da inexistência de óbices à continuidade do procedimento de licenciamento da Usina: “... extinguindo o processo com resolução de mérito, nos termos do art. 269, I, do Digesto Processual Civil, julgo integralmente improcedentes os pedidos autorais, de forma que fica retirado, doravante, qualquer óbice judicial à prática dos procedimentos a serem empreendidos pela União, pela Eletrobrás, pela Eletronorte e, especialmente, pelo IBAMA, este na condução do licenciamento da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, inclusive a realização de estudos, consultas públicas, audiências públicas, enfim, tudo que seja necessário a possibilitar a conclusão final da autarquia ambiental quanto ao licenciamento, ou não, da obra, ficando assegurado o pleno exercício do seu poder de polícia, com integral e estrita observância do Decreto Legislativo nº 788/2005, do Congresso Nacional, em cujo ato normativo não vislumbro qualquer mácula de inconstitucionalidade”.

c) Hidrelétrica de Estreito

Na Ação Civil Pública nº 2007.43.00.003116-1, distribuída à 1ª Vara Federal em Palmas, proposta pela Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Tocantins (FAET) em face da União, do IBAMA, da ANEEL, da ANTAG, da ANA e do Consórcio Estreito de Energia (CESTE), visando à suspensão das obras de construção da UHE de Estreito até que seja autorizada a construção simultânea de uma eclusa no barramento da hidrelétrica, o Juiz indeferiu a inicial.

Por outro lado, na Ação Civil Pública nº 2007.37.01.000175-6, proposta pela Associação de Desenvolvimento e Preservação dos Rios Araguaia e Tocantins e pelo Conselho Indigenista Missionário CIMI, foi deferida a liminar pela Justiça Federal em Imperatriz (MA), suspendendo a obra.

Todavia, através da atuação conjunta da Procuradoria-Geral da União, Procuradoria-Geral Federal e Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA, foi deferida a Suspensão da Liminar nº 2007.37.01.000175-6, pelo Presidente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

d) Aeroporto de Goiânia

Ação civil pública nº 2004.35.00.013086-3, ajuizada com o objetivo de se obter declaração de nulidade do processo licitatório relativo às obras do Aeroporto Santa Genoveva, em Goiânia/GO.

O Tribunal Regional Federal - 1ª Região havia anulado a sentença de improcedência do pedido, para que fosse produzida prova pericial, bem como determinado a paralisação das obras, até a prolação de nova sentença.

Irresignada, a União, em litisconsórcio ativo com a Infraero, ingressou com pedido de Suspensão de Liminar junto ao STJ, por meio da qual demonstrou as graves lesões advindas do acórdão, tais como a inutilização das obras já realizadas, a probabilidade de interdição da pista de pouso, a inoperância do aeroporto e o comprometimento da malha aeroviária.

Assim, na SLS nº 755/GO, o Presidente do Superior Tribunal de Justiça, Min. Raphael de Barros Monteiro, deferiu o pedido de suspensão do acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

e) Infraestrutura de áudio e vídeo para os Jogos Pan-Americanos

Através da Suspensão de Segurança 1703-DF, a Procuradoria-Geral da União suspendeu os efeitos da tutela antecipada concedida nos autos do Agravo de Instrumento nº 2006.01.00.048665-9/DF, interposto pela empresa Olus América Informática Ltda.

A decisão do Tribunal Regional Federal - 1ª Região suspendeu a data já fixada para abertura das propostas da Concorrência nº 05/2006 do Ministério dos Esportes, que visava à implantação de toda infraestrutura de áudio e vídeo nas instalações esportivas, não esportivas e na Vila Pan-Americana, para a realização dos XV Jogos Pan-Americanos Rio 2007 e III Parapanamericanos.

O Superior Tribunal de Justiça avalizou as alegações da União, no sentido de que a republicação do edital poderia atrasar o cumprimento do cronograma oficial do evento esportivo, comprometendo sua realização, uma vez que no mês de março toda a estrutura já deveria estar montada e preparada para testes, a fim de propiciar o correto funcionamento dos serviços, imprescindíveis para a ocorrência e transmissão dos Jogos.

f) Controle do tráfego aéreo

Exemplo emblemático foi a Suspensão de Segurança concedida para a União, na Ação Civil Pública nº 2007.61.19.006072-0, 2ª Vara Federal em Guarulhos/SP, sobre pedido de busca e apreensão de documentos e registros relativos ao controle de tráfego aéreo dos Aeroportos de Guarulhos (Cumbica), São Paulo (Congonhas) e Brasília (Presidente Juscelino Kubitschek).

No mesmo sentido, vale destacar a suspensão da liminar concedida contra a União na Ação Civil Pública nº 2007.61.00.005425-9, 2ª Vara Federal em São Paulo, em que se objetivava limitar o horário de funcionamento do Aeroporto Internacional de Congonhas.

g) Leilão da UHE Santo Antônio no Rio Madeira

A Procuradoria-Geral da União adotou o estabelecimento do plantão jurídico, mobilizando 71 Advogados da União e 71 servidores técnico-administrativos em todo país para interpor medidas judiciais urgentes e garantir o sucesso da realização do leilão da UHE Santo Antônio, no Rio Madeira, Estado de Rondônia, na data de 10.12.2007.

h) Acordos celebrados em âmbito nacional

Destaca-se o acordo homologado nos autos da Ação Civil Pública nº 00810-2006-017-10-00-7, proposta pelo Ministério Público do Trabalho em face da União, cujo objeto versa sobre a intermediação irregular de mão-de-obra praticada no âmbito da Administração Pública Federal Direta.

O citado acordo, além de pôr termo à citada ação civil pública, implicará na extinção de diversas outras demandas com objeto semelhante em todo o país, além de gerar a extinção de vários procedimentos investigatórios em diversas Procuradorias Regionais do Trabalho que envolvem o tema da terceirização imprópria em órgãos da Administração Pública Federal Direta.

Saliente-se que, considerando a violação ao artigo 37, II, da Constituição Federal e do Decreto nº 2.271/97, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão já havia apresentado ao Tribunal de Contas da União proposta para substituir empregados terceirizados por servidores concursados, tal como restou decidido no Acórdão nº 1520/2006-TCU, sendo certo que o acordo já assinado pelo Advogado-Geral da União ratificará este compromisso.

Atuação da PGU nas ações rescisórias (0203-2004-000-10-00-3 e 00345-2003-000-10-00-0) que tramitaram perante o Tribunal Superior do Trabalho e que tinham como objeto a desconstituição do termo de conciliação firmado entre a União e o Ministério Público do Trabalho visando coibir a intermediação irregular de mão-de-obra através da contratação de cooperativas.

i) Atuação em âmbito internacional da PGU

Coordenação da implementação das Metas 9 e 10 da ENCCLA 2007, que tratam da elaboração de parecer sobre o acesso a dados cadastrais pelos órgãos da Administração Pública Federal.

Retomada da atuação no caso TRT-SP perante a jurisdição suíça, por meio da contratação de escritório especializado pela AGU.

Atuação perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos, tendo o Brasil obtido sucesso no caso “Gilson Nogueira”, cujo pedido foi julgado improcedente, pelo que coube à PGU o patrocínio da defesa nacional.

Implementação da Convenção da Haia sobre os Aspectos Civis do Sequestro Internacional de Crianças, por meio da propositura de ações de busca, apreensão e restituição de menores, tendo sido obtido em várias delas o retorno das crianças aos seus países de residência habitual.

Participação na avaliação do Brasil pelo Grupo de Trabalho da OCDE contra a Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, tendo a PGU participado da reunião por ocasião da visita dos avaliadores a nosso país, bem como da reunião plenária do Grupo de Trabalho, na OCDE, em Paris, realizada nos dias 4 a 7 de dezembro.

Participação na delegação brasileira de avaliação da Argentina quanto à implementação da Convenção da OCDE contra suborno transnacional.

5 Atuação preventiva e organizacional

A AGU instituiu no ano de 2007 um *projeto de redução de litigiosidade* e mesmo que saibamos que não é no âmbito das demandas que atuam as Procuradorias da União que se encontra o quantitativo mais expressivo de litigiosidade a ser reduzido, a PGU contribuiu decisivamente para o êxito desse projeto. A PGU apontou como objetivos desse projeto, em seu âmbito: inibir novas demandas; imprimir celeridade às demandas já ajuizadas; não recorrer de matérias já objeto de entendimento consolidado dos Tribunais Superiores desfavorável à União; interpor recurso para fazer prevalecer entendimento favorável à União dos Tribunais; identificação e uniformização de questões incidentais a serem suscitadas na fase de execução que protraem o término do processo; realizar parcelamentos de dívidas; celebrar acordos.

Apontamos como sugestões de medidas para inibição de novas demandas: atuação dos órgãos do Consultivo na resolução administrativa de litígios, evitando sua judicialização; integração dos órgãos de execução do Contencioso com os órgãos do Consultivo, cabendo aos primeiros informar sobre novas teses surgidas em Juízo, o que é implementado pelo pedido de informações feito pelas Procuradorias às Consultorias Jurídicas dos Ministérios e aos Núcleos de Assessoramento Jurídico da Consultoria-Geral da União, quando da propositura das ações; divulgação pelas Procuradorias das teses vitoriosas da União, evitando que novas demandas fadadas ao insucesso sejam ajuizadas; estímulo ao controle de litispendência e divulgação das medidas adotadas.

Já as medidas para atuação processual com maior eficiência foram sistematizadas a partir da identificação e diagnóstico de grandes temas tratados em ações promovidas contra a União. No caso das chamadas teses não-terminativas, que estão sujeitas à prescrição em cada caso concreto, sendo renováveis, surgindo novos casos, a redução de litigiosidade se dá mediante a atuação preventiva no âmbito administrativo, a edição de enunciados de Súmula da AGU, a identificação de pontos frágeis, visando à construção de doutrina e jurisprudência favorável à União. Nos casos das chamadas teses terminais, que estão sujeitas à prescrição geral aplicável a todas as ações e não sendo renováveis, a redução de litigiosidade se dará por intermédio de medidas de caráter administrativo, nos casos de demandas não-prescritas, e, na hipótese

de demandas prescritas, por intermédio da célere resolução da demanda, otimizando-se o tempo de atuação do advogado, através da identificação de questões relevantes a serem postas na fase de execução, e dispensa de recurso nos demais casos.

Visando à atuação processual eficiente e a redução no tempo de duração dos litígios, a PGU em 2007 concluiu 18 estudos sobre matérias que poderiam vir a ser objeto de edição de Súmula Administrativa pelo Advogado-Geral da União, algumas delas já editadas durante o ano de 2008, estando em análise ainda diversos temas sugeridos pelas Procuradorias de todo o país.

Noutra linha de atuação preventiva, deve se buscar a ampliação da uniformização das teses jurídicas, sem prejuízo da casuística processual, através de sistema informatizado que integre todas Procuradorias e Consultorias na definição da tese e agilização de sua utilização.

Registre-se que a legislação atual já permite a descentralização aos Procuradores Regionais e Procuradores Chefes da União a análise e decisão dos pleitos de acordos judiciais e parcelamentos de débitos formulados pela parte que litiga com a União em demandas cujo valor da causa seja inferior a R\$50.000,00 (cinquenta mil reais). Acima deste valor nem o Advogado-Geral da União tem competência para decidir sem a participação do Ministério a que a matéria está afeta. Percebe-se a necessidade de alteração da lei que versa sobre a possibilidade de celebração de acordos judiciais e parcelamentos de débitos, permitindo uma maior descentralização e, portanto, redução no tempo de duração dos litígios e garantia de economia aos cofres públicos, a partir de parâmetros objetivamente definidos.

Em síntese, no âmbito organizacional, a estrutura e o funcionamento das Procuradorias da União devem adotar como diretrizes a especialização, descentralização e uniformização de procedimentos, adotando-se a postura de prevenção e de minoração da litigiosidade.

Também como ferramenta organizacional legítima, foi instituído, no ano de 2007, um procedimento administrativo e institucional que visa à escolha de Advogados da União para os cargos de Procurador Regional da União, Procurador-Chefe da União no Estado e de Procurador-Seccional da União, realizado a cada quatro anos e denominado de Consulta Geral para escolha de chefias da PGU. Também foi prevista

a realização de consultas específicas quando for necessária a alteração antes do período de quatro anos. Pelo voto dos Advogados da União lotados e/ou em exercício na PGU e em suas unidades, são compostas listas dos mais votados, como sugestão coletiva, para serem encaminhadas ao Advogado-Geral da União, nos termos da Portaria nº 1, do PGU, de 8 de maio de 2007. Esse processo de Consulta Geral foi aberto pela primeira vez no mês de maio de 2007 em todas as unidades descentralizadas da PGU (à época, 56 Procuradorias). Inscreveram-se 125 candidatos para a escolha e votaram 90,5% dos 703 Advogados da União do colégio eleitoral naquele momento. Podemos afirmar que o resultado positivo desse procedimento também restou demonstrado pela ampliação da qualificação dos trabalhos desenvolvidos pelas Procuradorias da União em todo Brasil, reforçados pela maior legitimidade de suas gestões e consolidado no Ato Regimental nº 7, do AGU, de 11 de outubro de 2007.

Conclusão

As Procuradorias da União, diretamente ou em conjunto com os demais órgãos da AGU, em todo o país, têm viabilizado, através de sua atuação judicial, o livre funcionamento dos Poderes da República, desde a defesa de suas prerrogativas, passando pela liberação de obras para o adequado funcionamento dos três Poderes da União e de suas funções essenciais à justiça, além de importantes políticas públicas legitimamente aprovadas pelo processo democrático, tais como a integração das bacias do Rio São Francisco, desenvolvimento sustentável na geração de energia, obras em rodovias, hidrovias e portos, auxiliando na efetivação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) o que também está relacionado com a efetivação das políticas sociais do Estado brasileiro.

Ocorre que muitas vezes nessa sua atuação a AGU como um todo deve agir para arbitrar colisões de interesses, seja no plano da sociedade, seja no plano federativo; ou entre os Poderes da República, ou internamente na administração pública federal.

Diante disso, o Advogado de Estado deve utilizar de uma hermenêutica jurídica material e renovada, que busque a concordância prática, fundada na ponderação de valores, para alcançar a harmonização da colisão dos direitos que se apresentam no dia-a-dia do seu trabalho.

Para tanto, é imprescindível compreendermos a Constituição como o centro do sistema jurídico, estabelecendo o mínimo de direitos e garantias da esfera pública e o mínimo de direitos e garantias da esfera privada, ficando a critério do jogo político ampliar um ou outro lado. Já, em relação ao interprete da norma constitucional, dessa concepção constitucional, resulta o princípio da unidade da constituição, enquanto unidade hierárquico-normativa, o que afasta a possibilidade de antinomias normativas ou a possibilidade de normas constitucionais originárias serem inconstitucionais. Assim, é exigida coerência narrativa do sistema jurídico. E, no particular da atuação do Advogado de Estado, compete, a partir dessa coerência, defender a política pública democraticamente eleita, que respeite aqueles mínimos da esfera privada e pública, mas que decididamente direciona a atuação estatal em um ou noutro sentido.