

Pedro Vasques Soares

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO:  
UMA AGÊNCIA DE *ACCOUNTABILITY*  
HORIZONTAL?

Brasília

Advocacia-Geral da União

2018

Soares, Pedro Vasques

Publicações Eletrônicas da Escola da AGU — Advocacia-Geral da União:  
uma agência accountability horizontal? — 1º ed. — Brasília-DF: Advocacia-Geral  
da União, 2014.

ISBN: 978-85-63257-18-5

Livro eletrônico

Disponível em: [www.agu.gov.br](http://www.agu.gov.br)

1. Direito Público. Licitação. Brasil.

CDD 341.3

CDU 342

Todos os direitos reservados ao autor. É expressamente proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio ou processo, sem prévia autorização do autor (Lei nº 9.610, de 19.02.98, DOU 20.02.98)

---

## ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO: UMA AGÊNCIA DE *ACCOUNTABILITY* HORIZONTAL?

---

*Pedro Vasques Soares*

*Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (2016)*

*Membro da Advocacia-Geral da União (Advogado da união)*

*Dedico a minha filha,  
para que seja uma pessoa melhor em um mundo melhor.*

*Essa menina que  
transformou tudo em mais amor...*

*Dedico à sociedade brasileira  
que um dia há de ser cidadã.*

## *AGRADECIMENTOS*

*Agradeço a minha esposa, sem a qual nada teria feito. Ao amor, compreensão, dedicação, doçura, paciência, sabedoria e cumplicidade. Por ser mãe, mulher, filha, tudo na mais perfeita graça. Nada poderia sem ti  
meu amor.*

*Agradeço à minha família, por ser quem são. Força, união, amor, inteligência e diálogo. Pai, mãe, irmãos, irmã. Nada seria sem vocês meus  
heróis.*

*Agradeço ao corpo docente da Fundação João Pinheiro, por uma das melhores e mais satisfatórias experiências de conhecimento de que tive a honra de participar. Professor Eduardo Batitucci, obrigado pela sabedoria e orientação imprescindíveis.*

*“A conquista da cidadania é um processo lento e doloroso”*

*Raymundo Faoro*

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	11
1 NOÇÃO DE CORRUPÇÃO E SUA RELEVÂNCIA COMO ELEMENTO DA SOCIEDADE.....	18
2 NOÇÃO DE ACCOUNTABILITY. DEFINIÇÕES, TIPOS E ENFOQUES.....	35
2.1 Conceito de <i>accountability</i> horizontal e o contexto social brasileiro .....	43
3 A ADMINISTRAÇÃO FEDERAL, REFORMAS ADMINISTRATIVAS E <i>ACCOUNTABILITY</i> HORIZONTAL DESIGNADA .....	50
3.1 As Agências de controle na Administração Federal .....	59
3.2 Os entes de controle no Estado.....	62
4 A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO .....	65
4.1 Histórico, a Constituição de 1988 e o posicionamento institucional .....	65
4.2 Estrutura, organogramas, cargos e números.....	80
4.3 Do papel institucional da AGU e suas principais funções (PGU e CGU).....	99
4.3.1 Da atuação consultiva – Prevenção à corrupção e função conciliatória.....	100
4.3.2 Da atuação contenciosa – Representação judicial e proteção da ordem jurídica.....	114
5 A COMPREENSÃO DO PAPEL INSTITUCIONAL DA AGU, SUAS CARACTERÍSTICAS E VÍNCULOS COM A <i>ACCOUNTABILITY</i> HORIZONTAL.....	157
6 CONCLUSÕES.....	196
REFERÊNCIAS.....	205
APÊNDICES .....	215
APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO.....	215
APÊNDICE B – CARTA DE APRESENTAÇÃO DO QUESTIONÁRIO.....	221
QUESTIONÁRIO PARA LEVANTAMENTO DE DADOS SOBRE AGU – PERCEPÇÃO INSTITUCIONAL.....	221
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – FJP – AGU COMO AGÊNCIA DE <i>ACCOUNTABILITY</i> HORIZONTAL.....	221
APÊNDICE C – ENTREVISTA DR. RENATO DANTAS DE ARAÚJO.....	222
ENTREVISTA: RENATO DANTAS DE ARAÚJO – ADVOGADO DA UNIÃO DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE PATRIMÔNIO E PROIBIDADE DA PROCURADORIA- GERAL DA UNIÃO .....	222



## PREFÁCIO

O conceito de accountability tem ganhado uma relevância central na discussão sobre a questão da República no Brasil. Termo originário da língua inglesa, ele não tem uma tradução simples no caso da língua portuguesa. Não há uma expressão em português que possa dar conta de expressar o sentido original da palavra. Por isso, não é simples a sua adoção no caso do Brasil.

A origem histórica da palavra está na construção da democracia. Os primeiros movimentos de construção do sentido da palavra accountability ocorreram na Inglaterra, a partir do momento em que a representação política assumiu a conotação democrática que hoje reconhecemos. Cidadãos elegem uma autoridade política que os representa nas esferas de poder. Esta autoridade, imbuída do poder da representação, age em nome desses cidadãos por um mandato fixado, dentro de um período razoável. Essa autoridade deve prestar contas de seus atos aos cidadãos – os quais são os reais detentores do poder legítimo em uma democracia. Accountability, portanto, é um princípio de exercício da autoridade política. Exercício este que deve ser legítimo aos olhos dos cidadãos.

A possível tradução da palavra accountability como o ato de prestar contas não deve ser assumido como um princípio contábil ou meramente administrativo. É um princípio de legitimidade. Envolve, nesse sentido, a capacidade da autoridade para responder os interesses de seus representados, prestar contas de seus atos e estar submetida a controle daqueles que são a fonte legítima de poder em uma democracia.

À medida da complexificação do Estado moderno, da construção da Administração Pública e das modernas burocracias, o conceito de accountability se tornou central na construção de Estados democráticos. Accountability, antes de qualquer coisa, está relacionada com a capacidade de democratização do aparelho estatal e configuração de relações de poder que sejam voltadas para a inclusão da cidadania e controle do poder de modo a evitar ilícitos e eventuais desvios daquilo que é considerado legítimo em um sistema político e uma administração pública democrática.

Os arranjos institucionais que foram sendo construídos ao longo da história da democracia trazem ao centro do debate o problema das instituições de accountability. Elas são centrais para constituir a publicidade das relações de poder e mecanismos de controle que evitem a arbitrariedade e o uso indevido do poder e das instituições republicanas. Accountability é um princípio orientador fundamental. Mas necessita de instituições que delineiem organizações responsáveis pelo seu devido cumprimento e eficiência.

O livro de Pedro Vasques Soares enfrenta esse problema, analisando o papel da Advocacia-Geral da União como uma instituição de accountability, dentro de nosso arranjo institucional republicano. Enfrentar essa questão não é simples. O exercício da accountability demanda arranjos jurídicos e institucionais,

que favoreçam a publicidade dos atos da administração, o controle das contas públicas e a legitimidade da atuação da gestão pública. Mas este exercício não é simplesmente um arranjo legal. Demanda um processo de atuação institucional que tem consequências políticas, que não se limita ao mero ato de estabelecer mecanismos de controle e nem mesmo a juridicidade dos atos. Mas questionar, sobretudo, a legitimidade dos atos da administração pública. Enfrentar e coibir a corrupção, apoiar a legalidade dos atos da administração e estabelecer mecanismos de cooperação com gestores públicos se tornam centrais num quadro de problemas institucionais que enfrentamos no Brasil.

Mais do que controlar, devemos pensar em como estabelecer a accountability como rotina organizacional e institucional no Brasil, de modo a fortalecermos a própria democracia. Os desafios desvelados neste livro revelam uma face de mudança institucional que a Advocacia-Geral da União enfrenta. E para a qual deve constituir mecanismos institucionais sólidos, capazes de enfrentar, por dentro da administração, os problemas que hoje nos rodeia.

O livro de Pedro Vasques Soares joga luz sobre essa questão, de maneira a podermos refletir de que forma podemos melhor combater a corrupção, apoiar a publicidade e legalidade dos atos da administração e estabelecer formas de exercício legítimo do poder dentro da estrutura da burocracia. A leitura deste livro certamente ilumina este caminho de mudança e abre e discussão sobre o importante papel que a Advocacia-Geral da União exerce no contexto da democracia brasileira.

Fernando de Barros Gontijo Filgueiras  
Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação Stricto Sensu da ENAP



**RESUMO:** A corrupção apresenta riqueza conceitual sendo fenômeno de grande impacto social, histórico e político. Seus reflexos podem ser sentidos em várias esferas, com desperdício de bilhões em dinheiro público e com grave risco à democracia. No Brasil apresenta percepção de existência majorada. A corrupção indica o desvirtuamento de regras postas, em benefício de interesses não públicos e tal é, justamente, o que não se espera de um administrador público. *Accountability* se insere como a capacidade de prestar contas e de assumir a responsabilidade sobre o uso de recursos pelo agente público. Abrangência do instituto é ampla, sobressaindo a análise de O'DONNELL, na perspectiva horizontal, firmando a existência de agências estatais que teriam o direito e o poder legal, e que estariam de fato dispostas e capacitadas para realizar ações de supervisão de rotina até imposição de sanções em face de outros agentes ou agências do Estado. No trabalho se buscou verificar se a Advocacia-Geral da União – AGU, poder-se-ia configurar como ente de *accountability* horizontal. A AGU seria uma das agências de controle da estrutura da Administração brasileira pós período de reformas. A Administração nacional carece de agências especializadas no combate à corrupção e na busca de *accountability* com estrutura pública, não sujeitas a influência política, tendo articulação interinstitucional e liberdade técnica de atuação. O papel da AGU como instituição essencial à justiça e ao Estado brasileiro, nos termos da CF/1988, seria mais que de Governo, e sim de Estado também, ante o dever, como atribuição, de verificação de juridicidade/legalidade da atuação estatal. Para tanto, a AGU apresentaria duas funções básicas maiores: assessorar, em papel também consultivo, o Poder Executivo e; representar judicial e extrajudicialmente todos os Poderes da República, inclusive o Ministério Público. Exerceria, assim, função de controle institucional de provedoria, seja no consultivo ou na representação judicial, controle de juridicidade (fiscalização, promoção e defesa) dos direitos e deveres previstos na Constituição, incluindo as obrigações inerentes à gestão pública e à implementação de políticas (também) públicas. Verificar se a AGU poder-se-ia configurar, então, como, agência de *accountability* horizontal designada como por O'DONNELL delineado, passou pela checagem das características de atribuição, capacidade técnica e vontade, além de certo distanciamento do Poder Executivo. A AGU, no que analisada, teria modelo constitucional e papel institucional com características que lhe permitem enquadrar-se como agência de *accountability* horizontal, porém não imune a falhas, em especial no requisito do distanciamento do Poder Executivo, ou defesa de fronteiras.

**PALAVRAS-CHAVE:** Corrupção. *Accountability*. *Accountability* Horizontal. Contexto Social Brasileiro. Administração Federal. Advocacia-Geral da União. Prevenção e Combate à Corrupção. Agência de *Accountability* Horizontal Designada.

**ABSTRACT:** Corruption has conceptual richness, being a phenomenon of great social, historical and political impacts. Its reflexes can be felt on various spheres, billions of public money are wasted and it leads to serious risk to democracy. In Brazil, awareness of its existence has increased. The term corruption indicates the distortion of rules for the benefit of non-public interests and this is precisely what is not expected of a public official. Accountability is the ability to be accountable and take responsibility for the use of funds by the public officer. Comprehensiveness of the institute is wide, highlighting O'DONNELL's analysis, in its horizontal perspective, reaffirming the existence of state agencies which would have the right and the legal power, and would be actually willing and able to perform routine control actions up to imposing sanctions against other agents or state agencies. Here we sought to verify whether the Brazil's Attorney Office (*Advocacia-Geral da União – AGU*) could be set as a horizontal accountability agency. AGU would be one of the control agencies within the structure of the Brazilian public administration after several reforms that took place in the 1990s. The Brazilian public administration lacks agencies specialized in fighting corruption and seeking accountability in a public structured way, not subject to political influence, having interinstitutional coordination and technical freedom of action. AGU's role as an essential to justice and the Brazilian State institution in accordance to Brazil's Constitution of 1988 would be to represent more than the Government, but the State also, faced with the duty, as its assignment, of checking legality / lawfulness of State action. In order to fully perform such role, the AGU should present two major basic functions: to advise, through an also consultative role, the Executive Branch and to represent judicially and extrajudicially all Powers of the Brazilian Republic, including the *parquet*. Thus, AGU would exercise a function of institutional control, whether as the advisory or as the legal representation, control of legality (monitoring, promoting and protecting) of the rights and duties foreseen in the Brazilian Constitution, including the inherent obligations of public management and implementation of public policies. For the AGU to be set up as a designated horizontal accountability agency such as outlined by O'DONNELL, the assigning features, technical ability

and willingness, as well as certain distance from the Executive Branch had to be checked. The AGU, as analyzed, has a constitutional model and an institutional role with features that allow it to be framed as a horizontal accountability agency, but not immune to failure, particularly concerning the required distance from the Executive Branch, or border defense.

**KEYWORDS:** Corruption. Accountability. Horizontal Accountability. Brazilian Social Context. Federal Administration. *Advocacia-Geral da União*. Preventing and Combating Corruption. Designated Horizontal Accountability Agency.

## INTRODUÇÃO

No presente texto buscar-se-á retratar conceitualmente a *accountability*, termo em voga nas discussões de Administração Pública, e, a partir de seu conceito, em especial de uma definição clássica de *accountability horizontal*, iniciar a verificação da adequação de entidade pública, qual seja, AGU – Advocacia-Geral da União, quanto a seu papel e sua configuração como agência de efetiva atuação de controle, responsabilidade e transparência.

A discussão se faz relevante na medida em que a preocupação com a *accountability*, e de forma mais ampla com a corrupção, talvez encontre no ambiente social brasileiro, com reflexos na atuação governamental, níveis alarmantes ante exemplos cotidianos explorados pela mídia e crescente insatisfação social, a exemplo das mobilizações de 2013 e 2015.

Ampla o tema da corrupção, passar-se-á por algumas noções quanto a conceito, historicidade e incidência do que se convém chamar de corrupção, assim como de conceitos correlatos, como improbidade, afunilando-se o estudo na acepção de *accountability*.

Do que se entende como *accountability*, seus enfoques e desdobramentos, aprofundar-se-á a análise na face *horizontal* do tema, em definição de O'DONNELL (1998), destacando-se, como apresenta o Autor, a necessidade de agências autônomas de controle governamental. Este será, frisa-se, o marco referencial da análise, ou seja: a necessidade de existência de um tipo de agência estatal dotada de determinadas características como essencial à efetiva ocorrência de *accountability horizontal* na administração funcionará como modelo analítico.

Objetiva-se, mais especificadamente, perceber conceitualmente o instituto da *accountability* no contexto nacional e sua relação com o

fenômeno da corrupção, passando por enfoques teóricos supranacionais. De suas características, em especial na concepção horizontal da *accountability*, objetiva-se, ainda, verificar que elementos uma instituição pública do Estado deveria apresentar para se configurar como agência implementadora de sua carga conceitual, ainda que influenciada esta pela previsão normativa existente. Também é objetivo mais delimitado verificar empiricamente, além da verificação normativa pertinente, se a Advocacia-Geral da União, apresentaria, ou poderia apresentar tais características e, assim, se configurar como agência de *accountability* horizontal no Estado ou na Administração Nacional.

A análise, de qualquer forma, não deixará de considerar o ambiente social em que inseridos o conceito de *accountability* e a própria instituição escolhida, vez que o ambiente social brasileiro, e seu processo de formação, parecem apresentar características axiológicas que tornariam mais complexa ou conflituosa a assimilação das noções de responsabilidade, transparência, publicidade, legalidade, impessoalidade e moralidade.

Não por menos, da compreensão sobre papel das agências de O'DONNELL, apresentar-se-á alguma visão sobre a organização, estrutura da Administração brasileira, com destaque ao posicionamento das agências de controle. É que relevante também se faz a percepção da existência do instrumental necessário à concreta implementação do conceito de *accountability*, em especial na sua face horizontal e, ante necessidade de limitação do objeto pesquisado, quanto às agências, sujeitos ou entes, tidos (por O'DONNELL:1998 e 2001) como imprescindíveis à operacionalização de tal instituto. Daí a relevância dessa especificação temática que, em princípio, poderá auxiliar na fixação ou localização de papéis institucionais.

Neste contexto se insere a análise da Advocacia-Geral da União, que, em tópico próprio, será objeto de estudo em sua existência histórica, mas, principalmente, sua configuração atual, em termos de normas (formal), e em termo de atuação (aspecto prático). Alguma complexidade no tema há quando se percebe, no ambiente jurídico, discussão sobre o papel da Advocacia-Geral da União – AGU, com divergências na compreensão da instituição, e sua função, como Advocacia de Estado x Advocacia de Governo; Assessoria e Consultoria estrita x Controle interno jurídico da Administração; Defesa dos agentes estatais x Atuação Proativa na verificação de ilegalidades e improbidades administrativas. Destas, verificar-se-á a configuração que contribua à análise aqui pretendida.

Assim, a depender dos resultados da análise, poder-se-ia verificar a adaptabilidade da instituição ao modelo de agência apresentado como necessário por O'DONNELL à efetivação da *accountability* horizontal. Nesse contexto, indicamos como hipótese a de que a AGU é instituição

de Estado que, como tal, engloba também a assessoria, consultoria e defesa jurídica de medidas da Administração e do Governo, desde que não violem o ordenamento jurídico pátrio. Assim, a AGU, como defensora da legalidade e do patrimônio público, como delineado no art. 132 da Constituição Federal, seria também agência de controle interno, quando assessora a Administração Direta Federal; e externo, quanto atua de forma Proativa na defesa da probidade e na defesa do erário federal, inclusive diante de outros entes federativos, empresas, particulares, etc. Poderia, então, a instituição, se configurar como agência de *accountability* horizontal, se apresentar, também, alguma distância do Poder Executivo quanto á vinculação e atuação funcional, como explica O'DONNELL.

Para tanto verificar-se-á características da AGU, a partir da definição conceitual e normativa, restando considerar que tipos, modalidades e formas de atuação e intervenção previstas em norma e efetivamente utilizadas pela Instituição (além das modalidades de composição organizacional e de pessoal, como também hierárquicas utilizadas) ganham destaque em seu usual atuar e, dentre tais formas, quais caminham para contribuir à efetivação do conceito de agência implementadora de *accountability* horizontal, independente do Executivo e disposta a combater a corrupção, as ilegalidades; e quais assim não se configuram.

O contexto teórico é, pois, de consolidação da *accountability* como algo positivo e necessário à Administração Pública. O contexto específico é o de falta de identificação do real papel da AGU, como Advocacia Pública: como ente de Estado e/ou ente de Governo, ante suas atribuições de assessoria e consultoria do Executivo Federal, mas também representação judicial e extrajudicial de toda a União, qualquer que seja o Poder.

Doravante esclarecer-se-á de que forma se obteve dados, qual metodologia e quais dados, efetivamente, foram objeto de captação e, com os resultados colhidos, como contribuíram para as conclusões que, à frente deste, e ao fim do texto, serão apresentadas. Com tal intuito utilizou-se de quatro bases de dados diversas. Uma primeira colhida e produzida para este trabalho, com entrevistas e questionários apresentados a integrantes da Advocacia-Geral da União, selecionados por critério temático (razão pela qual foram considerados os integrantes da instituição com atuação finalística relacionada ao tema de combate à corrupção, independentemente do local em que lotados, ou seja, nível nacional). Buscou-se compreender quais seriam as características da instituição na percepção de seus membros. Uma segunda fonte de análise se deu quanto a relatórios já consolidados pela própria instituição, em especial pelos setores diretamente responsáveis pela atuação direta no combate à corrupção, apresentando resultados de atuação na área, como indicativos de disponibilidade ou propensão

à atuação finalística que aqui analisamos. A terceira fonte de dados se deu com amplo relatório produzido pelo Ministério da Justiça em 2011, denominado “*Diagnóstico da Advocacia Pública*”, sendo intenção usar a base de dados para se medir a percepção dos membros quanto a atribuições, estrutura física e posicionamento da Instituição ante outras procuradorias e outras funções essenciais à justiça (proximidade, similaridades, relevância). Por derradeiro foram considerados os normativos internos da instituição, em especial quanto formas de ingresso, hierarquia e controle funcional e processo de escolhas de chefias.

O tema de trabalho deste estudo é, pois, a percepção da presença na instituição escolhida, Advocacia-Geral da União, das características definidas por O’DONNELL como necessárias à configuração de uma agência de *accountability* horizontal. Dessa forma, as questões que se buscou analisar foram: Se há atribuição, como poder-dever de atuar no combate à corrupção e busca de *accountability*? Se há capacidade técnica e estrutural? Vontade? E, por fim: Se há distanciamento do Poder Executivo ou áreas de contato?

Utilizando-se a síntese de classificações de RAUPP e BEREN (2008), a presente análise apresenta características de pesquisa descritiva, quanto a seus fins ou objetivos, vez que busca descrever a instituição considerada e detectar as características que poderiam influenciar na percepção da instituição como ente de *accountability* horizontal, como definido teoricamente por O’DONNELL. Outros elementos caracterizariam a pesquisa como descritiva, como a utilização de técnicas padronizadas para coleta de dados e não interferência nem manipulação do pesquisador sobre os dados, apenas estudo deles (RAUPP E BEREN, 2008).

A condução da pesquisa se deu através de estudo de caso, método de pesquisa social empírica (CAMPOMAR, 1991), podendo ainda ser caracterizado como tal pela consideração de unidade específica – neste caso, uma instituição da Administração Federal, ante intuito de aprofundamento do conhecimento sobre a instituição em si. VENTURA (2007) destaca as vantagens do estudo de caso como aqui se quis utilizar, no intuito de realizar novas descobertas, com planejamento flexível; análise das múltiplas dimensões do problema; a simplicidade de procedimento e a possibilidade de análise dos processos e das relações entre eles. Por outro lado, há dificuldade de generalização dos resultados, ainda que se tenha tentado minimizar tais efeitos com a utilização dos dados colhidos pelo “*Diagnóstico da Advocacia Pública de 2011*”, mais amplo que o público alvo aqui utilizado e com instituições de nível estadual, além da federal. Outro risco/problema da pesquisa, aqui verificado até pela natureza do tema e sua relação com a instituição escolhida, é a constatação de que a

Advocacia-Geral da União é muito diferente de suas semelhantes, tornando os resultados da pesquisa limitados a constatação de sua real natureza. Cabe mencionar que significativa mobilização associativa no ano de 2015 e início de 2016, das carreiras que compõem a entidade selecionada e por busca de melhorias estruturais e salariais, foi constante durante o envio do questionário e pode ter influenciado nas respostas obtidas na medida da participação de cada integrante (a que enviado o questionário) no movimento reivindicatório. Entretanto, a inserção de cada um quanto a mobilização é variável não controlável pela pesquisa e a opção por envio a grupo fechado, objetivamente considerado, pode ter amenizado eventuais impactos.

Os dados aqui obtidos foram produzidos na modalidade quantitativa, até ante a singularidade da unidade pesquisada (CAMPOMAR, 1991), mas também para não muito diferenciar-se do modelo adotado pelo citado “*Diagnóstico*”, produzido pelo Ministério da Justiça, em maior escala e com instrumentos estatísticos. RAUPP e BEREN (2008) caracterizam a pesquisa quantitativa justamente como a que se utiliza de instrumentos estatísticos para coleta e tratamento dos dados, buscando o comportamento geral dos acontecimentos e não a realidade do fenômeno.

Quanto à “*população*”, o questionário (APÊNDICE A) especialmente desenvolvido para a presente pesquisa foi enviado via e-mail funcional em lista cibernética fechada aos, conforme dados oficiais, 114 (cento e quatorze) componentes do Grupo Proativo da Procuradoria-Geral da União, Departamento de Probidade e Patrimônio, órgão da Advocacia-Geral da União em todo o Brasil. A opção por se limitar a esse grupo específico se deu por ter a AGU ampla gama de atribuições, sendo os integrantes de tal grupo aqueles com preocupação específica na temática de combate à corrupção, com atuação finalística na área. Justificou-se a não inclusão de integrantes da área consultiva da AGU pelo número muito grande, eis que não setorizado quanto a este tema, além de envolver, a consultoria e assessoria, por outro lado, vínculos com cada um dos Ministérios, no nível nacional, e vínculos Regionais, nas unidades fora de Brasília, o que poderia trazer variáveis de temas e ambientais não comportadas pelo presente estudo.

A intenção ou finalidade específica dos questionários aqui produzidos e enviados seria de verificação/mensuração da percepção pessoal de cada um dos respondentes sobre a AGU em pilares que poderiam indicar a existência dos requisitos (ATRIBUIÇÃO, CAPACIDADE E VONTADE DE AGIR), para O'DONNELL, de a instituição poder apresentar-se como “*agência de accountability horizontal designada*”, além da autonomia ou certa independência do Executivo como pressuposto.

Conforme assinalado anteriormente, foram 114 os Advogados da União que receberam em seu e-mail funcional o pedido participação no questionário. Do total, foram respondidos 57 (cinquenta e sete), ou seja, índice de 50% de respostas. Todos os questionamentos permitiam uma ou mais respostas, razão pela qual em cada questionamento obteve-se um percentual de opções marcadas variável.

O Modelo teórico da pesquisa, como já destacado, é a posição de O'DONNELL quanto à *accountability* horizontal designada, razão pela qual o questionário enviado passou pela busca da percepção das características destacadas pelo Autor na configuração do tipo institucional – agência de *accountability* horizontal – na confrontação com a Advocacia-Geral da União e sua composição, estrutura e características normativas, ideais, práticas e até informais. Daí que o instrumento de coleta de dados é o citado questionário, integralmente composto de itens/respostas fechadas, que se referiam às características buscadas. Apenas na entrevista desenvolvida com o Diretor Geral do Departamento considerado abriu-se o campo de respostas para comentários livres. O instrumento em questão foi constituído de quatro partes. A primeira, perguntas de 1 a 5, buscou o pilar sobre “*o que é a AGU?*”, com perguntas sobre instituição e opções de respostas para auxiliar a análise quanto ao posicionamento institucional, mas normativo, constitucional e infra, inclusive quanto á posição diante do Poder Executivo. A segunda parte, perguntas 6 a 8, buscou o pilar “*qual o papel da AGU?*”, com perguntas sobre deveres ou atribuições da instituição e opções de respostas para auxiliar na verificação dos requisitos de atribuição (dever de agir) e capacidade (poder fazer), necessários a agência de *accountability* horizontal. A terceira parte, perguntas 9 a 14, buscou o pilar “*como é a AGU?*”, com perguntas relacionadas ao adequado ou ideal posicionamento institucional da AGU e respostas para auxiliar na verificação dos requisitos capacidade e vontade. A quarta e última parte, perguntas 15 a 18, buscou o pilar “*como deve ser a AGU?*”, com perguntas relacionadas ao adequado ou ideal posicionamento institucional da instituição e respostas para auxiliar na verificação do requisito capacidade e vontade, além do necessário a agência de *accountability* horizontal.

O contato oficial com o grupo se deu, como dito, via lista de e-mails fechada aos componentes do grupo proativo do DPP, do qual faz parte o subscritor deste livro por pedido e histórico de passagem e estudos na área. Assim, foram enviados e-mails na citada lista esclarecendo o conteúdo da análise, com informações sobre a pesquisa e o autor, incluindo dados telefônicos e eletrônicos para contato em caso de dúvidas acerca do preenchimento do instrumento (**CARTA DE APRESENTAÇÃO APÊNDICE B**). Enviou-se, ainda, nos mesmos *e-mails* (pois houve



reiteração) o link para o questionário. A identificação dos participantes não era necessária, bastando preencher ou escolher as opções via sistema e, ao fim, salvar a marcação. O envio do questionário via e-mail à lista iniciou-se em 25 de novembro de 2015. Foi estabelecido prazo inicial de 15.01.2016, posteriormente prorrogado para 29.01.2016, considerando ser o final de ano e início do próximo período de constantes férias e recesso forense. A entrevista realizada com o Diretor Geral do departamento se deu em onze de fevereiro de 2016, conforme respostas transcritas e vídeo (**APÊNDICE C**), da qual se verifica um esclarecimento inicial por parte do Autor com abertura quanto as respostas ao entrevistado, além de esclarecimentos orais conforme demanda e encaminhamento.

O tratamento dos dados se deu por estatística descritiva, com utilização de números para descrever os fatos. Os dados obtidos em função do questionário aplicado foram trabalhados de forma a indicarem “se há ou não” cada uma das características necessárias à configuração de agência de *accountability* horizontal.

À guisa de conclusão, o que se espera é, sucintamente, verificar se, a partir do conceito de *accountability* de O'DONNELL, a Advocacia-Geral da União poder-se-ia configurar institucionalmente como uma agência útil à efetividade do termo em sua acepção horizontal, ainda que o ambiente em que inseridos (termo e instituição) possa apresentar características desfavoráveis à concretização do valor que trazem em si.

Para tanto, o trabalho foi dividido em 7 partes, incluindo “Introdução” e “Conclusões”. Na segunda parte desenvolveu-se a noção de corrupção como elemento da sociedade, passando-se por termos conceituais e impactos verificáveis. Na terceira parte aprofunda-se a análise do instituto da *accountability*, seus enfoques e com especial atenção à perspectiva horizontal, considerando-se ainda o contexto social brasileiro. Em uma quarta parte tangencia-se a estrutura da Administração Federal, ante Reformas Administrativas e papel dos entes tidos como de controle, buscando a localização espacial destes no Estado nacional. A parte quinta dedica-se ao aprofundamento no conhecimento da Advocacia-Geral da União, com histórico e normatização atual, detalhando-se estrutura, competências e números. Busca-se ainda apresentar as duas funções centrais da instituição, pautando-se pelo que se entende como papel constitucional da instituição no plano do Estado nacional após a Constituição de 1988. Ainda nesta parte esclarece-se sobre atribuição recentemente melhor desenvolvida pela instituição e seu papel na configuração que se busca aqui apresentar, não sem considerar limites e ou pontos de fragilidade da mesma instituição quanto ao papel de agência de *accountability*. Na sexta parte são apresentados os dados colhidos especialmente para este trabalho,

além dos outros trabalhos, nas outras partes, também a servir como reforço. Tais resultados são confrontados, nesta parte, com as análises conceituais apresentadas até então. Ao fim, são apresentadas as conclusões considerando os objetivos e hipóteses do trabalho e os dados considerados.

## 1 NOÇÃO DE CORRUPÇÃO E SUA RELEVÂNCIA COMO ELEMENTO DA SOCIEDADE

A corrupção, ainda que em sua concepção de senso comum, pode ser percebida como algo que degenera, causa injustiça e prejudica a sociedade como um todo. Envolve uma série de conceitos, como ética, moral, *accountability*, improbidade, crime, infração administrativa, infração disciplinar, evasão fiscal, sonegação, dentre outras acepções relacionadas à ciência jurídica assim como a política, antropologia, sociologia e outras áreas.

Diversas as causas, mais amplas as consequências. Ou seja, trata-se de um fenômeno de espectro histórico-social atrelado ao próprio convívio em sociedade e que, no que se percebe, ocorre em escala mundial. Tal a escala de grandeza e reincidência do fenômeno que daí se retira a relevância de sua discussão, da preocupação com suas formas e com as suas consequências, da busca de mecanismos de controle e combate. Daí também a percepção de que não existiria solução única.

VIEIRA (2014-I:56) assevera:

A corrupção é fenômeno tão antigo quanto o homem. Ela o acompanha historicamente em sua jornada e, apesar do tempo comprovar que o fenômeno é qual câncer incurável, também não deixa dúvida ser possível reduzi-lo a níveis toleráveis, como demonstra o processo educativo de alguns países nos quais a justiça, a moral e o direito se tornaram valores que amalgamam um viver mais digno em sociedade.

O mesmo autor (2014-I:71) remete ao Código de HAMURABI quanto a indícios de previsão de corrupção, passando SÓCRATES e caminhando para citar Manfroni (p77) no sentido de que a corrupção atingiu a todos os governos de ontem e os de hoje. Para VIEIRA, “*onde houver homem haverá corrupção*”.

MARTINS (2007) destaca que Maquiavel preocupava-se com o tema e seus reflexos, assim como causas, no Estado e na sociedade. Destaca interpretando Maquiavel que a corrupção fatalmente ocorreria na república, como algo inerente ao inevitável e “natural” processo mutacional pela qual passará, enfraquecendo-se ante conflitos políticos que, por sua vez,

obrigam a tomada de decisões. Porém, a partir desse momento (tomada de decisão) teriam os homens papel definidor:

Todavia, aqui termina a esfera necessária da força da natureza: a corrupção é o dado certo do movimento natural do corpo político. A partir desse ponto é que se abre a esfera humana do processo. De frente à corrupção, cabe aos homens escolher qual o melhor remédio, construir sua alternativa. A natureza não rege todo o processo, os homens podem exercer seu poder sobre a metade dos destinos, como nos lembra o Príncipe. (2007:183)

TELES (2008) apresenta compreensão de Maquiavel de que a corrupção afeta a sociedade e sua relação com o Estado, não podendo ser reduzida apenas à concepção de “roubo”, vez que esta “*abala, aniquila e pode até destruir completamente o Estado vigente*” (2008:13). Assim, a corrupção seria mal político, pois são os valores de mesma natureza que se põem em risco. Comunidade, coletividade, confiança, respeito, esperança, *virtù*/virtude e justiça são bens políticos, bens do cidadão e justamente tal é usurpado pela corrupção.

TELES (2008:101) ressalta ainda que Montesquieu atribui a corrupção do povo à corrupção primeiramente dos princípios, daquilo que mantém o governo, pois os princípios são a base do governo e a corrupção se afastará à medida que tais princípios forem preservados. Maquiavel atribuiria as “falhas” à corrupção do povo, a partir da corrupção daquilo que corresponderia aos princípios em Montesquieu, ou seja, príncipes ou governantes.

Ainda em TELES (2008:113), o ser humano seria, para os Autores clássicos, peculiarmente vulnerável às “facilidades” da corrupção:

Ambos vêem o homem enquanto um ser frágil, vulnerável e com sérias inclinações à corrupção, devido às suas imperiosas paixões negativas. Assim, a política deve partir do pressuposto de que o homem está sempre sob suspeita, representa um perigo potencial à estabilidade do Estado e esse último deve sempre desconfiar do homem e criar antecipadamente os diversos mecanismos capazes de abrandar a natureza humana corruptível. Em suma, o poder, as paixões e a corrupção são três faces da mesma moeda: a da política. E para enxergar verdadeiramente a política em sua amplitude máxima é necessário perceber, conhecer e prudentemente conduzir, canalizar ou educar essas faces da política. Essa é uma tarefa que foi reservada justamente à face do poder e, conseqüentemente, àquele que tem o

poder. Sem esquecer que o que tem o poder também tem as paixões, sendo profundamente vulnerável à corrupção.

No cerne da política estaria, assim, o enfrentamento, a tensão constante, seja o enfrentamento de ideias, de ideais, de interesses, de paixões, de sonhos ou de utopias. O que está no cerne da política é o que a paixão e o poder, acompanhados inevitavelmente da corrupção, podem, impelem, obrigam ou direcionam. A política, pois, seria o espaço da contradição própria de homens, ávidos de poder, impelidos por paixões e substancialmente susceptíveis à corrupção.

Inserido neste contexto, o texto doravante utilizar-se-á da conceituação do termo como gênero, para caminhar ao conceito de *accountability* como espécie de resposta, de solução. De maneira geral, destaca-se como já feito em SOARES (2011), que é possível verificar uma noção de *accountability* atrelada ao conceito de probidade, de responsabilidade pela gestão da coisa pública, isso ao discutirmos o fenômeno da corrupção. De fato, na conceituação do fenômeno da corrupção, um termo relaciona-se à noção de responsabilidade na gestão de bens públicos: *Accountability*.

Assim, os conceitos são próximos. Mas o que é corrupção?

A expressão corrupção<sup>1</sup> se originaria do latim *corruptio* e significa, na linguagem comum, decomposição, putrefação, depravação, desmoralização e devassidão.

Para o Banco Mundial<sup>2</sup>: “*corrupção é o abuso do cargo público para ganho privado*”.

VIEIRA (2014 vol. 1:37) remete a Rojas: “*O termo corrupção tem uma gama de significados que permite abarcar uma grande variedade de condutas*”. SCHILING (2001), também destaca que o termo “corrupção” abarca generosamente um conjunto heterogêneo de práticas com alcances diversos, sendo que tal conjunto, ainda, varia no tempo e em cada ambiente social

Há, pois, riqueza conceitual da expressão corrupção, até por apresentar-se como multicausal, o que bem demonstra a dificuldade de sua percepção como fenômeno em um dado caso concreto, assim como indica ser preocupação de ciências diversas, como nas esferas política, social, ética, moral, econômica, antropológica e jurídica. Aqui considerar-se-á, ante aspectos acima indicados, os elementos da atuação combinada entre público e privado e o intuito em desvirtuar as regras postas, como essenciais à configuração do fenômeno

De fato, quanto ao seu conceito, existem grandes variações de acordo com a perspectiva de cada estudioso, não lhes faltando,

1 GHIZZO NETO (2008) e CHRISPIM (2007).

2 BANCO MUNDIAL. Disponível em: <<http://www.obancomundial.org>>.

ao que parece então, um elemento comum, qual seja: interação entre indivíduos que corrompe as regras habituais. Também a participação de agentes públicos para se obter fins privados, a coparticipação entre o setor público e a iniciativa privada, o tráfico de influências entre esses dois grupos, são elementos do fenômeno, considerado pela ONG Transparência Internacional<sup>3</sup> como “*desvios de funções públicas para fins privados*”.

VIEIRA (2014-1:147) apresenta o que seriam os elementos do ato de corrupção, esclarecendo que nascem de ação ou omissão vedada pelo ordenamento, consciente e livre direcionada a determinado fim, tendo como sujeito ativo funcionário público ou particular. Esta uma concepção evidentemente jurídica.<sup>4</sup>

Assim, o fenômeno encontra previsão no ordenamento jurídico nacional conforme a área, cabendo destacar sua configuração como “improbidade administrativa”, na perspectiva político-infracional, e sua configuração como crime, no campo do direito penal (além de outras possíveis conexões com sonegação fiscal, infração disciplinar, desvio ético político, falta de decoro; todas aqui não consideradas). À frente aprofundar-se-á na análise de ambas as configurações, mas no que aqui interessa o conceito comporta mais. A corrupção pode ser “do político”, quando praticada por agente político ou “na política”, quando se dissemina por toda a atividade política, ou seja, é a que penetra o próprio sistema político, sendo, pois, sistêmica.

Importa, porém e ainda, à adequada conceituação do fenômeno estudado, tangenciar as abordagens teóricas que podem influenciar ou ter influenciado na compreensão da corrupção.

LOPES (2011:19) destaca que os estudos sobre o fenômeno da corrupção evoluíram de maneira significativa ao longo das últimas quatro décadas sem, no entanto, desenvolver recomendações específicas de políticas públicas que viessem a lidar com o problema de maneira definitiva. Devido às diferentes abordagens utilizadas pelos pesquisadores da área, as diversas conclusões teóricas sobre as causas e consequências do fenômeno encontraram adeptos, e proporcionaram diferentes abordagens empíricas.

Também LOPES (2011) aponta que Becker escreve um dos primeiros trabalhos teóricos identificados com a questão da corrupção em linha com os estudos da *law and economics*, abordando-a como um

3 TRANSPARÊNCIA BRASIL e BANCO MUNDIAL. *Corrupção na municipalidade de São Paulo: levantamento de percepções, experiências e valores*. Realizada em 2003 em parceria com a Vox Populi. Disponível em: <<http://www.transparencia.org>>.

4 O quinto livro trata das “Ferramentas de Combate à Corrupção”.

tipo de crime: o objetivo seria identificar políticas ótimas de combate às ilegalidades de forma a minimizar as perdas sociais.

Os trabalhos teóricos seguintes de STIGLER, ROSEACKERMAN e BANFIELD, como historia LOPES (2011), utilizariam a teoria da agência como forma de modelo de comportamento dos agentes: o agente seria o Estado (representado por um oficial de governo eleito e pela burocracia estatal, com os dois constituindo entre si também uma relação de agência), e o principal seria o cidadão-eleitor. Detalha LOPES:

Partindo desta abordagem, buscou-se entender os impactos da corrupção sobre a alocação de recursos, obtendo-se resultados diversos. Primeiramente, a existência de várias agências governamentais ou servidores públicos prestando um mesmo tipo de serviço ou provendo um mesmo bem público poderia levar à redução da corrupção, devido à competição entre esses agentes públicos pela quantidade de renda disponível (ROSEACKERMAN, 1978). De maneira antagônica, adicionando-se ao quadro um governo central fraco, a existência de “múltiplas burocracias não coordenadas” geraria excesso de extração, com efeitos negativos sobre os investimentos e, indiretamente, sobre o crescimento econômico. Adicionalmente, por se tratar de atividade ilegal e demandar confidencialidade, as atividades corruptas acabariam por distorcer ainda mais a alocação de recursos, em direção a investimentos em que a apuração de custos e a detecção da corrupção fossem mais complexas (ao fim. SHLEIFER; VISHNY, 1993; MAURO, 1998).

Há, ainda, linha teórica que compreenderia a corrupção com base na “teoria dos jogos”, conforme LOPES (2011:18), em que agentes públicos e privados interagem, em modelos de informação perfeita, assimétrica ou imperfeita em ambos os lados, na definição de um pagamento ilegal em troca de um bem ou serviço público. Como resultado, por exemplo, são evidenciadas as relações entre o salário dos agentes públicos e seu poder decisório e entre o número de agentes privados demandando vantagens e a ocorrência de corrupção.

A corrupção seria, assim, um fenômeno de grande impacto social, histórico e político mundial<sup>5</sup>. Tanto que se destaca, atualmente, a linha

---

5 Ver também SCHWARTZMAN (2008) e seu apanhado de informações, em especial figura de fls. 5, abordagem econômica de fls. 7-9 e abordagem política de fls. 9-11.

da Cooperação Internacional<sup>6</sup> seu combate, com a pactuação ou adoção de Acordos de Cooperação.

De fato, cabe mencionar que em 09/12/2003, durante encontro realizado pela ONU na cidade mexicana de Mérida, foi assinada a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC, em inglês), ocasião em que 95 (noventa e cinco) países a assinaram. Entrou em vigor em 14/12/2005 e, no Brasil, aprovada em maio de 2005 e promulgada em janeiro de 2006, passando, a partir daí, a vigorar com força de lei. Trata-se de um dos primeiros compromissos mundiais documentados a demonstrar preocupação como fenômeno da corrupção. Contém diversas previsões de criminalização de atividades tidas como corruptas (suborno, lavagem de dinheiro), além de estabelecer medidas para: prevenir a corrupção; promover a integridade nos setores público e privado; cooperar com outros países. Estabelece, ainda, e em seu traço essencial, mecanismos legais para propiciar o repatriamento de bens e a recuperação de ativos.

A Convenção das Nações Unidas seria o mais abrangente instrumento internacional juridicamente vinculante contra a corrupção, por estimular inclusive o controle social, no sentido de fiscalizar as contas do governo. Por outro lado, tratar-se-ia de uma admissão formal e internacional de que a corrupção é um mal mundial que demanda urgente atenção que, inclusive, deve ser redobrada quando se relaciona tal amplitude à questão do crime organizado.

SCHILING (2001:5-8) destaca, citando Sousa Santos (1996:39) que a *“corrupção é, conjuntamente com o crime organizado ligado sobretudo ao tráfico da droga e branqueamento do dinheiro, a grande criminalidade desse terceiro período (crise do Estado-Providência) coloca os tribunais no centro de um complexo problema de controle social.”*

A corrupção também é um problema que passa pela análise sociológica, ante influência da estrutura social na configuração do fenômeno. Ou seja, como visto em SCHILING (2001), em cada sociedade, ante sua estrutura de classes, poderá apresentar diversas configurações.

GRANOVETTER (2006), assim, indica que o *status* social relativo às partes na troca social tem papel relevante na compreensão da corrupção. Pareceria inadequado, por exemplo, retribuir um convite para jantar ou fazê-lo em dinheiro, e ainda que a maior parte dos indivíduos normalmente socializados convirja em tal opinião, interessa o porquê uma retribuição em dinheiro, por exemplo, ofenderia este. Para o Autor a explicação está em que tais gestos (como um convite para jantar) implicariam numa pretensão de igualdade social e traduziriam a intenção incremento das relações sociais, o que envolve troca de favores. Assim, ainda para GRANOVETTER a

6 NUNES (2008) e BOTELHO (2008).

retribuição apressada ou em dinheiro indicaria rejeição da contínua relação social que se quis estabelecer entre indivíduos de igual status.

GRANOVETTER (2006: 18), nesse sentido, cita LARISSA LOMNITZ quando analisa o sistema de troca de favores da classe média chilena em meados do século XX (LOMNITZ, 1971; 1988) para indicar que a reciprocidade de favores efetivamente não poderia ser abrupta ou em dinheiro pois representaria ofensa entre iguais. Assim, para LOMNITZ, *aceitar um suborno é um reconhecimento de inferioridade social, tal como aceitar uma gorjeta ou uma gratificação* (1988, p. 44).

Daí que, para GRANOVETTER (2006:19), se aceitar um suborno é reconhecer inferioridade social, então um fator que afeta a extensão da corrupção é o padrão de diferenciais de status existente entre grupos cujas trocas estão tipicamente implicadas na corrupção, como, por exemplo, entre servidores do governo e atores econômicos privados. Ressalta-se no estudo, ainda, que o acima referido não limita o suborno apenas entre desiguais socialmente. Entre iguais socialmente também ocorreria, mas iria contra a natureza da interação social normal, exigindo maior gerenciamento, amortecimento extensivos, com maior custo, complexidade e habilidade.

LOMNITZ (*apud* GRANOVETTER 2006:20) exemplificaria com análise de sociedade mexicana na qual se verificou que quando indivíduos de igual status precisavam corromper, a “troca” era conduzida por intermediários chamados *coyotes*, poupando os iguais socialmente de terem de se encontrar pessoalmente. De qualquer forma e sem evidentemente aprofundar o tema, a percepção sociológica serve ao destaque do papel do indivíduo e seu ambiente social na compreensão do fenômeno da corrupção. Ainda em GRANOVETTER, importa que as diferenças entre os que precisam de favores e os que estão em condição de oferecê-los, numa economia, pode determinar as modalidades, os custos e a probabilidade de estes favores serem oferecidos. Estudar estes processos sem a compreensão destas forças seria privar-se dos determinantes causais importantes do corromper.

Percebe-se, até aqui, a amplitude conceitual e sensorial do fenômeno que, porém, para fins do presente estudo, deve ser melhor encaminhada. Daí a necessária verificação de sua compreensão no Estado brasileiro, em especial pós Constituição de 1988.

De fato, a preocupação com a corrupção, ou combater a corrupção, no Brasil, parece decorrer do texto constitucional de 1988. Combater a corrupção, as imoralidades administrativas, as ilegalidades e ilícitos de servidores públicos como de todo e qualquer um que receba verbas públicas, apresentar-se-ia como essencial à consubstanciação de um Estado de Direito Democrático.



A manutenção da ordem pública, a manutenção da legalidade, a boa gestão do patrimônio público são valores que se impõem ao Estado, à Administração, mas também a todo aquele que possa de alguma maneira efetuar o controle de tais situações (no Brasil, ante princípios republicano e democrático, indicam desde os órgãos públicos especializados, como Ministério Público e Advocacia-Geral da União, os Tribunais de Contas, Controladorias, como também as esferas sociais como ONGS e o cidadão, o administrado, o servidor). Percebe-se, pois, que o combate à corrupção, às ilegalidades seria inerente ao Estado Democrático e deve ser entendido como direito e dever de todos.

É o que decorreria de determinação constitucional:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Ora, com alguma razão a corrupção parece indicar barreira à implementação dos objetivos fundamentais da República.

GARCIA (2011:23), sobre o fenômeno da corrupção, destaca:

A corrupção, por certo, não é invenção brasileira. Pode ser vista como efeito praticamente inevitável de uma organização estatal deficiente, qualquer que seja o país objeto de análise. É o que ocorre quando verificamos a presença de (a) falhas no recrutamento de pessoal, (b) excessiva liberdade valorativa outorgada a agentes públicos, limitando a possibilidade de controle de suas decisões, (c) carência de estrutura material e humana nos órgãos administrativos, tornando-os ineficientes, (d) nítida precariedade dos instrumentos de controle e (e) entraves processuais que dificultam a aplicação das sanções cominadas.

Mas não deixa o Autor, porém, de qualificar a verificação do fenômeno no cenário nacional, indicando o elevado custo social dela resultante,

inclusive na faceta da corrupção como evasão fiscal, ante a diminuição da receita tributária por quem deveria mais pagar e a consequente injustiça social. Existiria, pois, uma relação simbiótica entre a corrupção e o comprometimento dos direitos fundamentais do indivíduo, e os altos níveis desta, no Brasil, indicariam a maior desigualdade social.

Indica-se, assim, que há comum percepção jurídica e sociológica sobre o fenômeno, que poderia ser traduzida da seguinte forma: A corrupção faz mal ao país. Todos devem combater a corrupção e o Estado depende, para sua regular concretização como de Direito e Democrático, de tal embate.

De qualquer forma, o fenômeno, na abordagem que se escolher, apresenta ocorrências constantes a justificar preocupação com o tema. Não raros seriam os exemplos diários e históricos de ocasiões, situações e condutas no mundo civilizado que poderiam exemplificar a amplitude da ocorrência do fenômeno da corrupção.

Para evitar divagações, alguns dados podem ser mencionados. Para tanto indicaremos dados públicos a exemplificar suas consequências no mundo e no Brasil. Percebe-se, antes, o fenômeno da corrupção como histórico; constantemente presente no desenvolver das relações humanas entre si e entre estes e as instituições, e mundial, além de multicausal, mas especialmente desenvolvido quando se fixa como *locus*, o Estado Brasileiro.

BOTELHO (2008:127) destaca alguns dados sobre o custo da corrupção e seus impactos sob uma perspectiva macro, inclusive quanto a reflexos na representação política.

O Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes – UNODC<sup>7</sup> realizou pesquisas que indicam que US\$ 1 trilhão de dólares são gastos, anualmente, em suborno em todo o mundo, o que geraria pobreza, atrapalharia o desenvolvimento e afugentaria investimentos. Observou-se que o quadro de corrupção seria ainda mais acentuado em razão do constante desrespeito à legislação, da falta de transparência nos contratos e de um sistema judiciário falho e ineficiente.

SILVA (2005:138) apresenta estudo com indicação de que o impacto da corrupção nas contas públicas brasileiras corresponderia a 0,5% do PIB, que em 2005 atingiu R\$ 1,93 trilhão, o que fez com que recursos da ordem de R\$ 9,68 bilhões do PIB brasileiro, ou seja, quase a metade do valor orçado para investimentos no exercício de 2006, fossem destinados ao custeio da corrupção. O estudo mostra que se esses quase 10 bilhões de reais estivessem nos cofres públicos seria possível suprir, por exemplo, parte

---

7 ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA DROGAS E CRIMES. Corrupção: custos econômicos e propostas de combate. In: *GOVERNANÇA E ANTICORRUPÇÃO*. Disponível em: <[http://www.unodc.org/brazil/pt/programasglobais\\_corrupcao\\_publicacoes.html](http://www.unodc.org/brazil/pt/programasglobais_corrupcao_publicacoes.html)>. Acesso em: 23 ago. 2008.

significativa do déficit habitacional, com a construção de aproximadamente 538 mil casas populares.

Mas o fenômeno não gera somente custo econômico e social, como acima indicado. Há também o custo político, com efeitos inclusive na Representação Política.

O IBOPE<sup>8</sup> realizou pesquisa relacionada não a custos econômicos, mas quanto a custos políticos da corrupção, preocupando-se com a disseminação dos “desvios” na sociedade. Os resultados da pesquisa indicaram que: 69% dos eleitores brasileiros já transgrediram alguma lei ou descumpriram alguma regra contratual; 75% cometeriam pelo menos um dos 13 atos de corrupção relacionados pela pesquisa, se tivessem oportunidade; desvios de conduta dos governantes, como contratação de parentes e transformação de viagens de serviço em lazer, são considerados normais pelos eleitores.

LAUANDOS (2009) trata dos reflexos da corrupção na Representação Política, ou seja, os efeitos de sua ocorrência no Poder Legislativo e, mais especificadamente no Brasil, no Congresso Nacional. O Autor (2009:12) introduz o assunto destacando que a democracia representativa exigiria um patamar mínimo de igualdade material dos indivíduos no processo de escolha de seus representantes e, por decorrência, das opções políticas existentes. Porém, influências patrimonialistas, por exemplo (compra de voto e voto de cabresto), contribuiriam ao desequilíbrio de informações e de recursos, inclusive financeiros, o que eivaria o processo representativo democrático.

Destaca ser essencial que *“para que as engrenagens do sistema funcionem, que haja transparência na tomada das decisões políticas (seja pelo voto aberto dos representantes em todas elas, seja pela prestação de contas ou outros instrumentos). São imprescindíveis, ainda, e pelas mesmas razões, os mecanismos de controle e punição dos desvios de conduta dos mandatários do poder político”*. Porém, o cenário brasileiro apresentaria quadro de crise de representatividade política, potencializado pela “corrupção política” que se daria desde o processo eleitoral até durante o exercício do mandato, com características bi-setoriais, ou seja, corrupção do público pela influência do poder econômico privado. Nesse ambiente, a

8 INSTITUTO BRASILEIRO DE OPINIÃO PÚBLICA, PESQUISA E ESTATÍSTICA. Corrupção na Política: Eleitor Vítima ou Cúmplice. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE PESQUISA, 2, 2006, LOCAL. Disponível em: <[http://www.ibope.com.br/calandraWeb/servlet/CalandraRedirect?temp=3&proj=PortalIBOPE&pub=T&nome=pesquisa\\_opp\\_2006&db=caldb](http://www.ibope.com.br/calandraWeb/servlet/CalandraRedirect?temp=3&proj=PortalIBOPE&pub=T&nome=pesquisa_opp_2006&db=caldb)>. Poder-se-ia ainda destacar fontes menos científicas como: Desobedecer às leis é ‘fácil’ para 81% dos brasileiros em pesquisa (<http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2014/11/10/desobedecer-as-leis-e-facil-para-81-dos-brasileiros.htm>); No Brasil, R\$ 1 trilhão se perde por ano em corrupção e ineficiência. R\$ 70 bilhões só corrupção. FONTE: Estado de Minas 25.08.2013; Lava Jato - Brasil repatriou apenas 1% do dinheiro de corrupção. ([http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2014/12/14/interna\\_politica,599391/brasil-repatriou-1-do-dinheiro-de-corrupcao-diz-delegado.shtml](http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2014/12/14/interna_politica,599391/brasil-repatriou-1-do-dinheiro-de-corrupcao-diz-delegado.shtml)).

corrupção política significaria mais do que desvios de recursos materiais e sim, também, desvio de foco do debate político, com travamento dos mecanismos de atuação do Congresso (CPI's – Comissões Parlamentares de Inquéritos fruto das disputas de poder político, mas inférteis, para o Autor). Além disso, inverteria a lógica do mandado representativo com a existência de elo oculto com poder econômico.

Para LAUANDOS (2009:265-267), ainda, a corrupção geraria profundos impactos institucionais, criando grave risco à manutenção da democracia por enfraquecer seus pilares como igualdade, transparência e responsabilização, funcionando como:

[...]um fator catalisador na quebra do código democrático que orienta o sistema político, na medida em que interesses privados de outros sistemas introduzem-se no meio político. Em suma, cada vez mais interesses privados e públicos misturam-se, gerando uma re-confusão entre a coisa pública e a privada, ocasionando retrocessos ou rompimentos institucionais. Os riscos à democracia, assim, são potencializados pela corrupção.

Malversação do erário, uso indevido da máquina pública, e outros exemplos efetivamente contribuiriam a uma sensação de mal-estar coletivo, de descrença, em especial no Estado Brasileiro. Da descrença, haveria a tolerância, evidenciada conforme pesquisa do IBOPE aqui já mencionada.

FILGUEIRAS (2009:02), alerta sobre a interpretação de uma natural tolerância do brasileiro à desonestidade, pois essa visão representaria um *“projeto de interpretação do Brasil fornecido pela vertente do patrimonialismo”*, que tenderia a tomar esse pressuposto como característica antropológica.

Diz ainda que uma posição contraditória do cidadão comum em relação à corrupção acarreta um contexto de tolerância, fazendo com que indivíduos tomem atitudes em que prefiram aderir a esquemas de corrupção a afirmar valores. De outro lado, dados mostrariam que esse mesmo cidadão comum é capaz de reconhecer valores morais fundamentais e, consensualmente, reconhecer que esses valores são importantes na dimensão da sociabilidade e da política. (2009: 33)

Concluiu o citado Autor, então, que:

Isso ocorre, do ponto de vista normativo, pela cisão entre valores e necessidades, configurando juízos muitas vezes assentados em uma visão agnóstica da vida, sem perceber a necessidade de concepções mais amplas de vida republicana. Essa posição da cidadania, tendo

em vista o problema da corrupção, tem por consequência reduzir a accountability do sistema político, ao enfraquecer o sistema de fiscalização em relação às atividades das instituições políticas. Falta, nesse sentido, uma noção mais ampla de público a partir da qual se deve pensar o tema da corrupção não apenas no plano das instituições formais da democracia, mas na ideia de vida democrática.

E sobre a corrupção em específico, salienta ser necessário mais que uma mudança do aparato formal ou da máquina administrativa do Estado, mas sim, de alguma forma, reforçar os elementos da cultura política democrática que tenha no cidadão comum (cheio de interesses, sentimentos e razão), o centro de especulação teórica e prática para uma democratização informal da democracia brasileira

Não nega, o Autor, avanços na Administração brasileira quanto às últimas duas décadas, em especial na questão da transparência. Porém, ainda assim faltaria à democracia brasileira senso maior de publicidade, com essa transparência aplicada a ativação da cidadania, maior *accountability* e participação, todos elementos imprescindíveis ao efetivo combate à corrupção em ambiente de cultura política tolerante a irregularidades.

Há, pois, preocupação com o estudo do fenômeno no Brasil ante indícios de grande incidência de sua verificação em perspectiva comparativa com países de grau de desenvolvimento semelhante. Daí a discussão tomar cada vez mais a opinião pública, com reforço diário de recentes eventos repercutidos na mídia. A questão do ambiente social brasileiro será, de qualquer forma, também desenvolvida em tópico à frente, que trata da *accountability*. Porém, cabe mencionar desde já algo mais sobre a assertiva de grande incidência de verificação da corrupção no cenário nacional.

Considerar-se-á, pois, ranking divulgado pela organização “*Transparência Internacional*” desde 1995, sobre percepção da corrupção, com divulgação anual, denominado “*Índice de Percepção de Corrupção*” (IPC) que ordena os países do mundo de acordo com “*o grau em que a corrupção é percebida*”. Em 2014 o Brasil ocuparia a posição número 69<sup>9</sup>.

A Transparência Internacional ainda oferece ferramenta<sup>10</sup> de interesse à “*medição da corrupção, denominada “The Global Corruption Barometer 2013”*”, apresentada como a maior pesquisa sobre percepção da corrupção conforme opinião pública do mundo, tendo um questionário sido apresentado a 114.000 pessoas em 107 países. Em tal “*barômetro*”, o Brasil apresentaria resultados indicativos de desconfiança com as instituições públicas e sem melhoras nos últimos anos. Nesse sentido, sobre a percepção da corrupção

9 Visitado em: [www.transparency.org](http://www.transparency.org). Março de 2015.

10 Visitado em: [www.transparency.org/gcb2013/country/?country=brazil](http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=brazil). Março de 2015

nos últimos dois anos; 35% dos entrevistados respondeu que permaneceu a mesma e 29% respondeu aumentou significativamente; sobre a efetividade da conduta governamental no combate à corrupção; 32% entendeu ineficaz e 24% respondeu por ser muito ineficaz; sobre a percepção de corrupção quanto a instituições; 81% percebeu os agentes políticos do Executivo como corruptos ou muito corruptos 72% respondeu que parlamentares são corruptos ou muito corruptos, 50% percebeu o judiciário como corrupto ou muito corrupto, 70% respondeu que a polícia seria corrupta ou muito corrupta e 46% enxerga os servidores públicos civis como corrupta ou muito corrupta, dentre outros dados. No Brasil, como em outros 51 países retratados na pesquisa, dentre as instituições consideradas foi o Poder Executivo aquela vista como a mais eivada pela corrupção.

Tais dados não podem ser desconsiderados quando se trata da percepção da corrupção no Brasil e no mundo, ainda mais na perspectiva comparativa. MORENO (2002:2-15) salienta que Transparência do governo é um tema cada vez mais importante em democracias estáveis e novas, sendo a tarefa de medir o nível de corrupção, como o Índice de Percepção da Corrupção (IPC), pela Transparência Internacional, de grande valor.

Destaca que a corrupção faria parte da cultura da sociedade, sendo relevante medir o grau em que os cidadãos comuns estariam dispostos a justificar atos de corrupção como indicativo para medir a percepção de corrupção no governo. Assevera, ainda, que a corrupção estaria negativamente relacionada ao desenvolvimento econômico e à existência de instituições democráticas. Ou seja, quanto pior o desenvolvimento econômico e mais frágeis ou não democráticas as instituições, maior a incidência da corrupção.

Na América Latina, além disso, existiria maior permissividade a certas práticas tidas como corruptas, diferentemente da maioria das nações da Europa Ocidental e do Leste Asiático. Esse quadro de permissividade, somado à situação econômica e fragilidade das instituições, ainda para MORENO, evidenciaria a necessidade de ter o combate a corrupção como uma das principais tarefas do Estado/Governo na América Latina.

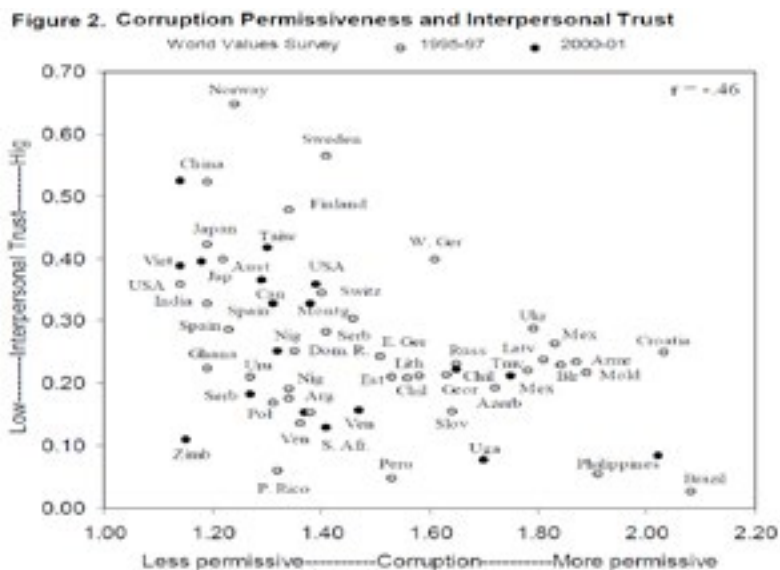
De outro lado, a corrupção efetivamente teria lado cultural e a maioria das sociedades teriam certo grau de permissividade à corrupção. Destacando ser complexa a tarefa de “medir corrupção”, MORENO indica que um índice de permissividade à corrupção baseado em respostas de cidadãos poderia refletir de alguma maneira o grau em que a corrupção seria justificada em diferentes sociedades, ante próxima e inversa relação com atitudes democráticas e confiança interpessoal.

Nas recentes democracias a corrupção poderia ser vista como parte das práticas herdadas de antigos regimes autoritários, porém, também

nestes ambientes poder-se-ia entender que a corrupção continua mesmo no paradigma democrático. O índice, pois, contribuiria á melhor compreensão do fenômeno da corrupção em dado ambiente social e sua relação com o desenvolvimento da democracia.

A figura abaixo<sup>11</sup> ilustra, então, o posicionamento do Brasil em *ranking* de percepção da corrupção, o que, de alguma maneira, poderia contribuir à compreensão do fenômeno neste ambiente social:

Figura 1– Permissividade à Corrupção e Confiança Interpessoal



Fonte: Moreno, A. Corruption and Democracy: A Cultural Assessment. 2011

Veja-se que na linha horizontal, a indicar permissividade à corrupção (com maior permissividade à esquerda), o país teria protagonismo. Na linha vertical, a indicar confiança entre pessoas (com maior confiança para cima), o país também representaria o pior resultado possível<sup>12</sup>.

11 Reproduzido da MORENO (2015:15).

12 POWER e GONZALEZ (2003) também indicam a suficiência momentânea do Índice de Percepções de Corrupção produzido pela Transparência Internacional, apesar de ser uma medida *reputacional* e não um indicador empírico de casos concretos de corrupção. Concordam que um indicador mais empiricamente embasado acerca da extensão e intensidade da prática de corrupção seria preferível, "mas essa futura medida empírica provavelmente continuará a vexar os pesquisadores por muito tempo, senão para sempre (devido à natureza do fenômeno)".

Não obstante POWER e GONZALEZ (2003) apresentam estudo justamente incrementando a análise com a variável cultura em relação à corrupção, concluindo que pode a cultura política não ter papel tão decisivo como alguns afirmam, mas não existiria dúvida de que a cultura e o capital social influenciem severamente nos níveis de democracia e desenvolvimento.

Desta forma, entendida como complexa a tarefa de se dimensionar o fenômeno da corrupção e dos elementos ou variáveis que poderiam incidir em sua maior ou menor ocorrência, ou melhor, maior ou menor percepção de ocorrência, parece adequado indicar que a situação Brasileira indicaria índices de ocorrência ou verificação superiores à média<sup>13</sup>.

Apresentado, então, o fenômeno da corrupção, em especial no Estado Brasileiro, restariam claros os vários e constantes reflexos na sociedade em que ocorre, seja no campo político, social, econômico ou jurídico.

Adotar-se-á na presente análise a perspectiva de que o estudo pode contribuir para o combate à corrupção e este se apresenta em altos índices no Estado Brasileiro, ainda que, para ARAÚJO e SANCHEZ (2006:137-173) ao repetir Speck (2000), apenas estudos aprofundados sobre o funcionamento das instâncias de regulação e controle poderiam indicar caminhos para enfrentar a corrupção de maneira efetiva, ante sua amplitude como fenômeno que inviabilizaria soluções universais.

De qualquer forma alguns conceitos tangenciados acima devem ser antes melhor desenvolvidos por representarem formas de assimilação, e vedação, do fenômeno no ordenamento brasileiro, além de, também, terem intrínseca relação com o papel institucional da instituição escolhida na análise.

Daí que o fenômeno da corrupção é objeto de alguma preocupação no ordenamento jurídico e, conseqüentemente, recebe tipologia para correta inclusão no sistema de vedações de atos ilícitos (ilícito cível, crime, improbidade administrativa, infração administrativa, etc).

A corrupção tem expressa previsão no direito penal como conduta irregular. Assim é, pois, tipificada no Código Penal, como ativa ou passiva na perspectiva do agente privado. Ou seja, é ativa quando atua o agente privado para corromper o agente público. E é passiva quando atua o agente público no sentido de corromper.

Expresso o Código Penal:

---

13 ABRAMO (2005) sugere extrema cautela na consideração de índices e barômetros para medir corrupção, pois pouco informariam empiricamente sobre o fenômeno e se fundariam em "opiniões", sendo estas volúveis.



### Corrupção passiva

*Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:*

*Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. (Redação dada pela Lei n° 10.763, de 12.11.2003)*

§ 1º - A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.

§ 2º - Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem:

*Pena - detenção, de três meses a um ano, ou multa.*

[...]

### Corrupção ativa

*Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício:*

*Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. (Redação dada pela Lei n° 10.763, de 12.11.2003)*

*Parágrafo único - A pena é aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional.*

De outro lado, conceito também relacionado à corrupção é o de *improbidade*<sup>14</sup>, ou melhor, da falta de probidade na Administração. Trata-se de uma percepção do mesmo fenômeno comportamental, também na perspectiva jurídica, mas, dentro dessa seara, com viés político-administrativo, além de administrativo-disciplinar e, em ambos os casos, diferente da conceituação criminal acima citada.

Importa acentuar que agente público é ímprobo quando age fora dos padrões da ética, da moralidade, da responsabilidade a ele impostos em virtude do cargo que ocupa e das atribuições públicas a ele conferidas.

MEDINA OSÓRIO, lembrado por BOTELHO (2008:222), reforça o entendimento de que parte-se do conceito de moralidade para chegar ao

14 BOTELHO (2008).

de improbidade, considerando a moralidade administrativa um princípio constitucional autônomo em relação à legalidade *stricto sensu*, tendo caráter vinculante ao direcionar os agentes públicos aos deveres, dentre outros, de probidade, honestidade, lealdade às instituições, preparo funcional mínimo no trato da coisa pública, prestação de contas, eficiência funcional, economicidade.

Cabe perceber que o Texto Constitucional de 1988 apresenta o conceito de improbidade administrativa diferente do de imoralidade administrativa, estando o primeiro contido nos arts. 15, V, e 37, § 4º, e o segundo nos arts. 5º, LXXIII, e 37, caput.

SILVA (2006) diz que moralidade administrativa é definida como princípio da Administração Pública (art. 37 da CF/88), não podendo ser considerada moralidade comum, mas moralidade de feição jurídica. A probidade administrativa, por sua vez, seria espécie do gênero, vez que é forma de moralidade administrativa, que mereceu especial consideração pela Constituição de 1988, que prevê a punição do ímprobo com a suspensão dos direitos políticos (art. 15, inciso V da CF/88), dentre outras sanções.

A probidade administrativa, então, seria o dever de o agente público servir à Administração com honestidade, procedendo no exercício de suas funções sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem, a quem queira favorecer.

Da mesma forma que no direito penal, ante caráter punitivo decorrente de sua não observância, a lei 8249/92 “tipifica” as condutas que podem ser consideradas como de improbidade administrativa, ainda que não tão “fechadas” como na tipologia penal.

Assim, na chamada “lei de improbidade” os atos são classificados dentre três tipos gerais: aqueles que geram enriquecimento ilícito (art. 9 e incisos); aqueles que causam prejuízo ao erário (art. 10 e incisos) e aqueles que atentam contra os princípios da Administração pública. São assim definidos no *caput* dos artigos citados, ainda que com diversas variações nos incisos:

#### Seção I

##### Dos Atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito

*Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:*

[...]

#### Seção II

### Dos Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

[...]

### Seção III

### Dos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

[...]

Daí, em nosso sentir, a aproximação axiológica dos conceitos de corrupção e de improbidade, o que justificaria os presentes parágrafos.

Resta, pois, melhor desenvolver o conceito de *accountability*, em especial na referência teórica de O'DONNELL, vez que seria conceito relacionado ao tema como resposta ou elemento inversamente proporcional ao fenômeno da corrupção e conceitos correlatos.

## 2 NOÇÃO DE ACCOUNTABILITY. DEFINIÇÕES, TIPOS E ENFOQUES

A corrupção, então, indicaria o desvirtuamento de regras postas em benefício de interesses não públicos pelo consórcio de atuação entre agentes público e privado. É justamente a conduta que não se espera de um administrador público, eis que deste a boa versação do que é público, com responsabilidade e transparência, para consecução do interesse público, deveria ser a conduta padrão.

Assim se insere a noção de *accountability*, como a necessidade de o agente público atuar como responsabilidade, transparência e objetividade no intuito de atender o interesse público. Ou seja, há relação de proporcionalidade inversa. A falta de *accountability* indicaria face do desvirtuamento de interesse como presente no conceito de corrupção aqui considerado, indicando o afastamento do gestor público quanto aos

interesses que deveria atingir. É, pois, qualidade oposta ao que o agente corrupto apresenta.

*Accountability*<sup>15</sup> é, pois, entendida como a capacidade de prestar contas e de assumir a responsabilidade sobre o uso de recursos, podendo ser classificada em três tipos no ambiente Estatal: política, administrativa e social:

- *Accountability* política - vinculada ao exercício dos direitos políticos, como as eleições. Sinônimo de *accountability* vertical;

- *Accountability* administrativa - referência à forma de controle do Estado perante as informações e ante o poder dos burocratas. Mecanismo interno sinônimo de *accountability* horizontal, pela verificação no nível estatal, ou seja, entre os entes Estatais (Executivo, Legislativo e Judiciário). Também se identifica o tema, como em CHRISPIM (2007), em “*accountability horizontal designada*”, por criar mecanismos como *ombudsman* auditorias, controladores, conselhos e funções similares, legalmente encarregadas de supervisionar, prevenir, delatar e promover sanção de ações ilegais das agências do Estado;

- *Accountability* social – classificação referente a relação entre atores sociais e políticos, mas não exclusivamente no processo eleitoral. Considera-se ações individuais e coletivas da sociedade, como denúncias de irregularidades e participação do cidadão, de ONGS e da imprensa, independentemente de meios diretos para aplicar sanções.

Destarte, o fomento à *accountability*, sua percepção e sua cobrança, contribuiriam à inibição da malversação do erário, no que poderia ser entendido como mais uma das facetas da corrupção.

PINHO e SACRAMENTO (2009) apresentam a conceituação do termo por meio de diversos dicionários, até para indicar o senso comum, partindo do pressuposto de que não existe uma única palavra que expresse o conceito em português, existindo diferentes traduções. Destacam que o cerne *accountability* indica a responsabilização pessoal por atos praticados e a necessária prestação de contas de suas condutas, seja no âmbito público ou no privado. Ou seja, há um senso de responsabilidade do gestor, assim com pressupõe interesse em tal verificação de responsabilidade de um terceiro.

Revendo a literatura, lembram diversos autores que se dedicaram à tarefa de compreender o termo seja, de um lado, como sinônimo de responsabilidade objetiva de uma pessoa perante terceiro ou seja, de outro

<sup>15</sup> CHRISPIM (2007:49).

lado, como responsabilidade subjetiva, no sentido de auto cobrança da necessidade de prestar contas do agir de cada um.

PINHO e SACRAMENTO (2009, p. 1349) apresentam também a visão de PRZEWORSKI (1998:61), segundo o qual “os governos são *accountable* se os cidadãos têm como saber se aqueles estão ou não atuando na defesa dos interesses públicos e podem lhes aplicar as sanções apropriadas, de tal modo que os políticos que atuarem a favor dos interesses dos cidadãos sejam reeleitos e os que não o tenham feito percam as eleições.” E descrevem o argumento de SCHEDLER (1999), quanto à necessidade de informação, justificação e punição, para a eficácia da *accountability*. Informação e justificação – *answerability* – obrigação dos detentores de mandatos públicos informarem, explicarem e responderem pelos seus atos. Punição – diz respeito à capacidade de *enforcement* – capacidade das agências de impor sanções e perda de poder para aqueles que violarem os deveres públicos. Destacam também CAMPOS (1990:33) ao relacionar *accountability* com democracia, no sentido de que será maior o interesse pela *accountability* em sociedades que apresentam avançado estágio democrático. Ainda para CAMPOS (1990) enquanto o povo se definisse como tutelado e o Estado como tutor não haveria condição para a *accountability*. Segundo esta autora, a virtual ausência do conceito de *accountability* decorria da sua “pobreza política” – as pessoas optam por esperar que o Estado defenda e proteja os interesses não organizados, ao invés de atuar na organização para agregação de seus próprios interesses ou para o enfrentamento do poder do Estado.

Também fazem referência ao Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLDA), ante conceituação no sentido de que a realização do valor político da *accountability* depende de dois fatores: o desenvolvimento da capacidade dos cidadãos de agir na definição das metas coletivas de sua sociedade e a construção de mecanismos institucionais que garantam o controle público das ações dos governantes ao longo de todo o seu mandato (2006:27). Identifica-se, nessa linha, cinco formas de avaliação da administração pública: controles clássicos; controle parlamentar; introdução lógica dos resultados; competição administrada; e controle social. Chegam, pois, os Autores citados à conclusão de que a compreensão da *accountability* tem caráter progressivo, inesgotável.

Ante tal caráter, nos aprofundaremos em discussões acerca dos elementos de tal conceito, no intuito de melhor embasar o argumento aqui central: *accountability* como um necessário senso de responsabilidade da sociedade e de seus governantes.

CARNEIRO (2014) discorre sobre a nítida aproximação entre *accountability* e transparência para bem introduzir o enfoque relacionado

à transparência. Apresenta o Autor o quadro de evolução da análise do Estado quanto a seu tamanho e conseqüente crise com déficit público, com as abordagens então existentes como a nova direita, a nova esquerda e as interpretações, então, de reforma do Estado, respectivamente direcionadas à modernização do funcionamento do Estado e redução de funções, convergindo a NEW PUBLIC MANAGEMENT, de um lado; e direcionadas ao aprofundamento da democracia com ênfase na participação para reformular o funcionamento do Estado.

Apesar dos caminhos diversos, para o Autor ambas as vertentes interpretativas, porém, destacam a necessidade de fortalecimento da relação Estado X Sociedade com a inscrição da noção de *accountability* (controle, responsabilização e transparência) no cerne da discussão. Não por menos insere a percepção de democracia no processo de formatação da *accountability*:

*Falar em accountability, aplicada à relação entre Estado e sociedade, por sua vez, implica qualificá-la como democrática, no sentido de que a prevalência da democracia configura-se como uma espécie de pré-requisito para a mesma. Isto se deve ao fato de que a noção de accountability não pode ser dissociada da delegação de poder dos cidadãos para os governantes (Pinho e Sacramento, 2009), da qual decorre a concomitante previsão de mecanismos de controle da atividade estatal e de responsabilização pela conduta adotada no exercício da autoridade política". (2014:50)*

Assim, seria da lógica de um sistema democrático que os cidadãos possuíssem o direito de exercer o controle sobre os atos dos governantes e influenciar a definição da agenda pública, em busca da promoção de seus interesses individuais e coletivos.<sup>16</sup> Insere, então, o enfoque de *accountability* que interessa aqui, relacionando-a à concepção de obrigação de prestação de contas (quem presta e a quem se presta) numa relação social que, por sua vez, e aplicada à relação com o Estado, tem como pilar instituições políticas da democracia que determinam a obrigação de prestar contas, por um lado (de quem deve prestar), e mecanismos de fiscalização e aplicações de sanções por outro (a quem se deve prestar):

CARNEIRO, fazendo referência a Przeworski, Stokes e Marin (2006), complementa sobre a estreita associação entre *accountability* e a democracia, vez que sendo necessariamente representativo o regime democrático nas

---

16 CARNEIRO destaca que no Brasil a Constituição Federal de 1988 abarcaria tal concepção ao apresentar previsões no que se refere a acesso à informação e existência de elementos de democracia participativa e deliberativa na gestão pública do país. Focando-se em controle societal, adotaria princípios como publicidade, transparência e acesso à informação.

complexas sociedades modernas, existiria o distanciamento entre representado e representante, aumentando o risco de ruptura entre a real vontade daquele e os interesses deste. Com tal preocupação, ou seja, de busca do equilíbrio entre a delegação do poder e o controle do exercício desta, a democracia apresentaria arranjos institucionais de convergência, cerne da *accountability*.

Diz, então, que da articulação entre mecanismos de *accountability* vertical e horizontal, há reforço à integridade da governança pública e à legitimação do exercício do poder, pois que além do incremento ao controle democrático dos governantes pelos cidadãos, o que gera inclusive incremento de produtividade, inibe-se também a corrupção, o nepotismo e o abuso de poder. Destaca CARNEIRO, porém, que para bem desempenhar tais tarefas, a compreensão de *accountability* não pode ser estanque, devendo evoluir em sua dimensão conforme evolui a própria gestão do que é público.

E é nesse sentido, de evolução ou modernização da concepção, que aproxima o conceito de *accountability* do conceito de transparência, destacando antes a necessidade de aprofundamento daquela como medida de democratização do Estado, vez que os mecanismos tradicionais de controle não assegurariam eficientemente a responsabilidade política quanto a responsividade, legitimidade e eficiência.

Destaca CARNEIRO (2014:55):

Ganha saliência aqui a ideia de transparência, que expressa, segundo Black (1997) o oposto de políticas opacas, na qual não há acesso às decisões e à forma como são tomadas, nem a informações acerca do que elas representam e o que se ganha ou se perde caso implementadas. De uma perspectiva normativa, a transparência é definida, por Moser (2001) como a abertura dos procedimentos e práticas utilizadas no âmbito das entidades da administração pública àqueles que não estão diretamente envolvidos no processo, de forma a demonstrar seu bom funcionamento, o que coloca em relevo a importância de se “ampliar as informações da sociedade acerca das ações realizadas pelos agentes públicos” (Filgueiras, 2011, p. 72). Isto requer, como ressalta a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2003), a acessibilidade pública de informações objetivas, confiáveis e relevantes, além de fácil compreensão ao cidadão comum.

Para que efetivamente ocorra a transparência, como elemento da *accountability*, CARNEIRO ainda destaca a necessidade de existência de uma Administração qualificada, com estrutura e quadro de pessoal tecnicamente capacitado. Porém, mesmo ciente das dificuldades de adequação da Administração aos imperativos de transparência, conclui

existir avanços no sentido da *accountability* em especial quanto a gestão de informações e a utilização destas no processo decisório.

Portanto, a noção de *accountability* apresenta vinculação à necessidade de transparência na gestão pública como elemento imprescindível de administração democrática. No cerne, *accountability* indicaria a responsabilização pessoal por atos praticados e a necessária prestação de contas de suas condutas, seja no âmbito público ou no privado. Poderia ser compreendida como um senso de responsabilidade do gestor, numa perspectiva individual, ou, por outro lado, numa estrutura de responsabilização que sugere senso de responsabilidade institucional e a posteriori. De qualquer forma pressuporia interesse em tal verificação de responsabilidade de um terceiro.

FILGUEIRAS (2011:65-94), também relaciona *accountability* à transparência, ou melhor, publicidade, mostrando preocupação semelhante, não sem antes criticar o conceito usual de transparência, relacionada a teoria da agência.

Consigna, quanto à compreensão do termo, que:

*Dessa forma, accountability é o princípio institucional da democracia segundo o qual se exige o cumprimento dos seguintes princípios complementares: 1. a existência de um processo de justificação pública de políticas e decisões no âmbito de uma esfera pública inclusiva e autônoma; 2. a existência de um sistema de direitos que assegure, no limite dos direitos fundamentais, o status de participação na formação da vontade; 3. a transparência de ações, políticas e decisões do governo no limite do processo de justificação pública. Esses princípios complementares da accountability, por sua vez, exigem os correlatos da reciprocidade do discurso no plano de uma esfera pública inclusiva e da noção de responsabilidade política no nível do Estado democrático. (87)*

A noção republicana de responsabilidade, ainda para FILGUEIRAS (2011:89), demandaria, pois, uma política de publicidade fincada em virtudes políticas de governantes e governados. Relaciona-se ao conceito, assim, uma capacidade de compromisso moral dos cidadãos com a correção na gestão do que é público, levando à constituição de práticas cidadãs e composição de força de instituições, como fruto da responsabilidade em ambiente de publicidade.

A transparência seria fundamental ao conceito de publicidade (maior), que apresenta FILGUEIRAS (2011), mas também fundamental à própria compreensão de *accountability*, vez que a transparência se estabeleceria como horizonte normativo daquela. Assevera FILGUEIRAS (2011:92) que *accountability*, assim, implicaria numa concepção de



responsabilidade moral capaz de consolidar via diversa na relação Estado X Sociedade, além do papel desempenhado pelas agências de Estado em órgãos de Estado.

BEHN (1998) apresenta, por sua vez, análise da *accountability* voltada para resultados, como necessária ao paradigma da nova gestão pública, introduzindo-a com destaque à *accountability* perante os cidadãos, *accountability* democrática, como característica essencial de qualquer abordagem para a estruturação do poder executivo.

Destacando a evolução do paradigma da administração pública nos Estados Unidos como resposta à corrupção, BEHN, então, traça um paralelo com as propostas da nova gestão pública, no que concerne à necessidade inerente de controle dos atos públicos, frisando o papel dos servidores públicos na busca da eficácia, a partir de maior poder na tomada de decisões. Porém, esse maior poder, ou liberdade na tomada de decisões, implicaria em maior dificuldade de controle, gerando problemas de verificação de desempenho assim como de corrupção. Ocorre que o compromisso em combater a corrupção seria menor do que o compromisso com a busca de resultados, expondo que a nova perspectiva de gestão, talvez, falhe pelo não integral compromisso com o combate à corrupção.

Assevera:

Consequentemente, eles não estão tão preocupados em descartar algumas das salvaguardas da administração pública que ajudaram a eliminar (e continuam a prevenir) a corrupção. O mais significativo é que eles também não se preocupam em combinar seu novo paradigma de desempenho com os conceitos existentes — ou mesmo os novos — de *accountability* política. Nem sequer incomodam-se em construir um novo paradigma de *accountability* democrática. (1998)

Continua destacando que na perspectiva de administração pública, porém, possível a separação entre política e administração como fruto da busca de eficiência, o que levaria a um tipo diferente de *accountability* atrelada à política, a resultados, independentemente do que se fez (o caminho) da administração para tanto.

Para BEHN (1998) a separação entre política e administração na perspectiva da administração pública tradicional deve ser rebatida, vez que nem eficiência e nem perfil apolítico seriam resultados verificáveis, ante problemas de coordenação, inexistência de respostas únicas, ótimas e universais. Daí o autor afirma ser impossível separar a administração da política e do Estado, pois administrar implicaria opções políticas. Salienta, porém, que,

No entanto, no final do século XX, como tentamos desenvolver novas estratégias para melhorar o desempenho inadequado dos governos, o paradigma da administração pública continua extremamente atraente. Por que? Porque ele é abençoado pela simples e irresistível teoria da *accountability* política, que o novo paradigma da gestão pública ainda tem de incorporar. (1998:17)

Para BEHN, então, há necessidade, na linha de CARNEIRO, de uma *accountability* adequada ao estado da arte da Administração, daí o conceito de *accountability* democrática, que significaria, na perspectiva da gestão pública, *como cobrar, de quem cobrar e para produzir quais resultados*. Com o novo paradigma da administração pública, a *accountability* democrática passaria a indicar *como e quem irá cobrar de quem para quais resultados*.

Assim, na nova gestão pública, “*a questão da accountability democrática tem quatro componentes, levantando quatro perguntas, suplementares, mas interrelacionadas: quem decidirá quais resultados devem ser produzidos? Quem deve responder pela produção desses resultados? Quem é responsável pela implementação do processo de accountability? Como irá funcionar esse processo de accountability?*”.

Sugerindo algumas respostas, BEHN (1998:18-20) esclarece que os servidores públicos decidiriam quais os resultados a ser produzidos na nova gestão pública. Porém, problemática a situação se, para o Autor, de fato fazem política os servidores públicos. E mais, os mesmos servidores públicos, que na concepção da nova gestão pública são mais capacitados, também seriam a resposta à pergunta de quem deve responder pela produção dos resultados, e não a agência responsável. Ou seja, existiria rejeição ao ideal burocrático de organizações separadas responsáveis pela implementação de políticas separadas.

Mas para BEHN a percepção de *accountability* passaria por um processo democrático e também estatal. Seria fruto de um processo conjunto quanto aos agentes, sejam públicos e privados, e que somente assim poderá se dar de forma plena, mesmo na configuração de uma nova gestão pública. “*Mas essa não é uma tarefa trivial*”. A base conceitual da nova gestão pública seria de que os cidadãos precisam de um melhor desempenho de seu governo, mas os sistemas tradicionais de *accountability* serviriam para estabelecer e reforçar a confiança pública na probidade de seu governo. Daí a necessidade de, agora, um novo sistema de *accountability* que estabeleça e reforce a confiança pública não somente quanto a probidade do governo, mas também quanto ao desempenho governamental. (BEHN, 1998)

A conclusão de BEHN contribui à compreensão de que a *accountability* não seria um conceito estanque e que deve acompanhar o estado da arte

da administração. Nesse sentido, a nova gestão pública, preocupada com a questão dos resultados, desempenho, eficiência, demandaria noção de *accountability* também voltada à cobrança ou prestação de contas não somente quanto a probidade, ante necessidade constante de combate à corrupção, mas também quanto ao desempenho. Mas tal desempenho não se justificaria se os mecanismos de sua obtenção representassem desvios de conduta, ilegalidade, omissões. Assim, ainda que num contexto de administração pública para resultados, a *accountability* serve, pois evolui, à manutenção da probidade sem desconsiderar a eficiência.

O conceito, ou melhor, a percepção de abrangência do instituto da *accountability* é, como visto, amplo e complexo. De qualquer forma tangenciar elementos como democracia, transparência, gestão e resultados bem demonstraria a essencialidade do termo ao Estado brasileiro. Não existindo pretensão de esgotar o tema e considerando-o minimamente esclarecido, cabe especificar a análise para o que seria nosso marco teórico referenciado, ou seja, a *accountability* em sua face horizontal como apresentada por O'DONNELL.

## 2.1 Conceito de *accountability* horizontal e o contexto social brasileiro

O'DONNELL (1998:27-54) apresenta, pois, estudo que destaca a percepção de *accountability* em perspectiva horizontal, sendo esta a de maior relevo a análise que se quer desenvolver.

Para o Autor democracias políticas ou poliarquias, em especial na América Latina, ainda que satisfazendo as condições de DAHL<sup>17</sup>, continuariam sob mandatos autoritários, com *accountability* horizontal fraca ou intermitente, ainda que a dimensão eleitoral, *accountability* vertical, esteja presente com eleições livres e liberdade de opinião. Em alguns destes países, porém, até mesmo a *accountability* vertical tem difícil configuração, com eleições episódicas, reivindicações sociais dependentes do Estado, mídia atuando como tribunal e criando sentimento generalizado de corrupção, na inércia estatal.

Ainda em O'DONNELL (1998) *accountability* horizontal frágil significaria, por outro lado, que os componentes liberais e republicanos

17 Características das democracias políticas/poliarquias segundo Robert Dahl, como citado em O'DONNELL (1998):

1. Autoridades eleitas
2. Eleições livre e justas
3. Sufrágio universal
4. Direito de se candidatar nos cargos eletivos
5. Liberdade de expressão
6. Informação alternativa
7. Liberdade de associação

de muitas novas poliarquias são frágeis. Explica então que as poliarquias são sínteses de três tradições: democracia, liberalismo e republicanism. Alguns princípios desses três componentes, porém, podem ser conflitantes entre si e, por isso, a convergência dentre tais princípios é parcialmente contraditória, o que dá às poliarquias suas características de dinâmica e abertura, e não completude. Elementos seriam: o componente liberal com separação entre público e privado (direitos inalienáveis e defensivos localizados na esfera privada); o componente republicano com separação entre público e privado (deveres públicos e interesse público sobre o privado, com atribuição de obrigações aos indivíduos); e o componente democrático, sem distinção entre público e privado (afirma o direito positivo de participação nas decisões).

Para O'DONNELL, apesar das diferenças, existiria convergência no império da lei, na força da constituição existente (ainda que a constituição seja diferente em cada tipo de poliarquia). Poliarquia, pois, seria a complexa mistura destes elementos, com três aspectos se destacando: 1 - Necessidade de distinguir os caminhos da divisão público e privado do liberalismo e republicanism, assim como a de contrastar tal cisão ao monismo democrático; 2 - O caráter radical dos direitos privados e protegidos no liberalismo; da sujeição dos governantes aos princípios da lei pelo republicanism e afirmação, pela democracia, de que os que estão submetidos a uma norma são, na verdade, fonte dessa norma; 3. Combinação complexa dos três elementos como fator característico das poliarquias.

Além dessa combinação desses processos históricos inserir-se-ia na configuração de poliarquia o desenvolvimento do capitalismo. Assim, democracia, liberalismo e republicanism convergiriam para o Estado de base territorial que, por sua vez, teria sua lógica própria, parcialmente inconsistente com as três tradições. Nessa lógica destacar-se-iam dois pontos: 1. O sistema legal é uma das dimensões constitutivas do Estado; 2. As burocracias estatais são sedes dos recursos de poder que se mobilizam quando questões de *accountability* horizontal estão em jogo.

Assim, poliarquias seriam combinações complexas de quatro elementos: três tradições e Estado. E, para O'DONNELL, essa mistura de elementos, em desequilíbrio, criaria problemas para a *accountability* horizontal.

Daí que, e este é o ponto central do texto de O'DONNELL para a presente análise, a definição de *accountability* horizontal passaria pela existência de agências estatais que teriam o direito e o poder legal, e que estariam de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que iriam desde a supervisão de rotina e sanções legais até o *impeachment*

contra ações de outros agentes ou agências do Estado que poderiam ser qualificadas como delituosas.

O'DONNELL (1998:34) ainda destaca que tais ações delituosas poderiam afetar aqueles elementos fundadores, o que demonstra a relevância do combate à corrupção: 1 Democracia: violada por decisões que cancelem liberdade de associação ou introduzam fraudes em eleições (geram o fim da própria poliarquia); 2. Liberalismo: infringida quando agentes estatais violam ou permitem a violação por atores privados de liberdades e garantias individuais (nas poliarquias essas ações ocorrem nas fronteiras entre o aparato estatal e as camadas mais pobres e marginalizadas, por autoridades menores e não responsabilizáveis perante o processo eleitoral) 3. Republicanismo: combatido por ações de autoridade que implicam em séria desconsideração da lei ou que não tenham os interesses públicos como prioridade.

Assim, a *accountability* horizontal só seria efetiva se existissem agências autorizadas (legal e de fato) e dispostas a controlar e punir ações ilícitas de agentes de outras agências. Trata-se do tema dos freios e contrapesos entre Poderes. Mas nas poliarquias se estende a agências de supervisão e prestação de contas. Existiria ainda dependência de efetividade quanto a decisões de Tribunais. Assim, a *accountability* horizontal não seria produto de agências isoladas, mas de redes de agências tendo cume nos Tribunais Superiores.

Ideia básica, então, seria a prevenção e, se necessário, punição das ações de autoridades que ultrapassem suas limitações/fronteiras/atribuições formalmente definidas. Porém, a divisão de tais limites/fronteiras, não seria mecânica, e sim com alguma sobreposição de atribuições entre poderes fortes, que parcialmente interfeririam uns nos outros.

Outro problema do exercício irregular da autoridade decorreria do monismo da democracia: Em muitas poliarquias há a ideia que depois de eleito o estadista, teria o direito de atuar como achar apropriado, até as próximas eleições, sem interferência, desconsiderando as demais agências, maximizando seu poder e reverberando a lógica monista. Esse exercício irregular, ainda que existentes limitações ao crescimento do Executivo por força de adversários políticos (disputa de poder) e decorrentes do próprio tamanho do Estado (com poderes locais fortes), não encontraria limitações suficientes, até porque essa mesma disputa de poder encontraria limites, ela mesma, nas regras formais de busca do equilíbrio entre poderes (a não ser que também seja irregular). Da mesma forma os poderes locais também teriam limites formais nas regras postas quanto a âmbito de sua influência, a não ser que também irregulares.

Em O'DONNELL (1998:46), tudo isso representa a não sujeição do Executivo a *accountability* horizontal que poderia ser violada, então, em duas direções principais: 1. Usurpação ilegal de uma agência estatal da autoridade de outra (usurpação); 2. Vantagens ilícitas que uma autoridade pública obtém para si ou seus associados (corrupção).

E nesse contexto, para O'DONNELL, em princípio, o liberalismo não toleraria a usurpação, assim como o republicanismo. O republicanismo não toleraria a usurpação mas preocupar-se-ia, mais, com a corrupção. A democracia desconsideraria a usurpação, mas fortaleceria a *accountability* ao gerar demanda por transparência na tomada das decisões, já que as decisões seriam públicas e de interesses de todos nessa tradição, o que geraria reflexo anticorrupção. O liberalismo seria indiferente à transparência.

Assim conforme cada tradição, o reflexo da conduta irregular implicaria em valoração diversa do prejuízo à *accountability*. Entretanto, apesar de tais variações de valoração dos problemas, as novas poliarquias, de maneira geral, condenam a corrupção. E isso contribui para a percepção da *accountability* horizontal como algo positivo e necessário.

Partindo de tal compreensão é que se pretende verificar se a Advocacia-Geral da União - AGU, à frente apresentada, poder-se-ia configurar como ente a viabilizar a *accountability* horizontal, tema caro à organização Estatal em qualquer que seja sua configuração principiológica preponderante, como destacado em O'DONNELL. É, pois, quadro referencial teórico, cabe repetir, a compreensão de que a definição de *accountability* horizontal passaria pela existência de agências estatais que teriam o direito-poder legal, a vontade e capacidade para realizar ações contra condutas de outros agentes ou agências do Estado que poderiam ser qualificadas (as condutas) como delituosas.

Entretanto, cabe considerar como referência, o local em que se busca efetuar a análise aqui apresentada, ou seja, a compreensão da *accountability* no contexto social brasileiro. É o que se busca sucintamente fazer, pois ainda que neste texto se tenha o intuito de analisar o papel institucional de ente do Estado como ator na cobrança de *accountability*, não pode ser desconsiderado que essa concepção de responsabilidade moral tem relação com a consolidação da perspectiva de controle, responsividade, transparência e publicidade, em especial tendo como referência o ambiente social brasileiro, como hoje se apresentaria ante reflexos de sua formação.<sup>18</sup>

---

18 Merece menção aqui a importância do papel, além daquele relacionado ao contexto social, do contexto econômico nos Estados na cobrança da *accountability*. Conforme destacado por BERAMENDI (2009, p. 764), "as preferências dos governos e a habilidade dos cidadãos para torná-los *accountable* são, em larga medida, função das condições sociais e econômicas do ambiente" (p. 764). A esse respeito, destaca: (i) a distribuição de capital social; (ii) o grau e especificidade dos fatores produtivos entre as economias regionais; (iii) o grau de desenvolvimento (a heterogeneidade) das economias regionais.

RICUPERO (2007), quando trata de Autores que em sua ótica, pensaram e interpretaram o Brasil em suas épocas, destaca percepções retiradas dos textos de Caio Prado Jr., Raymundo Faoro e Florestan Fernandes, por exemplo, que indicariam traços, características, da formação social brasileira que, em princípio, contribuiriam para valores sociais hoje supostamente existentes que iriam de encontro à responsabilidade moral necessária, para FILGUEIRAS (2011), à *accountability*. Nessa visão de formação da sociedade brasileira, não existiria espaço para a compreensão de FILGUEIRAS de responsabilidade moral como elemento constituidor da *accountability*.

Tais traços indicariam para BEZERRA (1994:31), numa perspectiva sociológica da verificação do fenômeno da corrupção<sup>19</sup> no Brasil, certa continuidade entre práticas comuns à sociedade brasileira e aquelas tipificadas como ilegais ou corruptas. Para o Autor, o ganho de recursos do Estado de forma corrupta fundar-se-ia em relações (como as de patronagem, parentesco, amizade, conhecimento, etc.) e mecanismos sociais (como a troca de favores e presentes) comuns à sociedade brasileira, ou seja, as trocas corruptas estariam inseridas num ciclo maior de transações, não necessariamente corruptas, mas associadas, e reforçariam preceitos morais que estão relacionados, às relações de caráter pessoal.

BEZERRA é expresso em sua conclusão:

[...] não há uma descontinuidade efetiva entre as práticas que integram uma parcela significativa das atividades cotidianas do domínio público brasileiro e aquelas que frequentemente são denunciadas como corruptas. O favorecimento de parentes, amigos, amigos de amigos, aliados políticos, sócios e outros - que se efetua de distintas formas -, o jogo de favores, a paralisação ou agilização de processos, as intervenções pessoais e a utilização de padrões de relações pessoais para se relacionar com o Estado, por exemplo, não são totalmente estranhas àqueles que integram ou mantém contatos mais diretos com o Estado.

[...]

De certo modo, estas práticas parecem estar, pelo menos temporariamente, incorporadas ao modo de operar do Estado. Estão fundadas em esquemas de ação (como as intervenções pessoais) que apesar de não oficialmente reconhecidos estão, entretanto, presentes, orientam e regulam as ações daqueles que são responsáveis pelo funcionamento de órgãos do Estado e daqueles que com eles interagem.

19 Ver também GRANOVETTER 2006.

FILGUEIRAS (2007), de fato em outro sentido, diminui o peso da linha acima descrita, reforçando a necessidade da “confiança” institucional do homem moderno (e não necessariamente virtuoso, da virtú de Maquiavel) como elemento de incremento da vida republicana. Porém, na busca de moralização da dimensão pública, o mesmo Autor reforça a relevância do contexto social.

Destaca (2007:21):

O mundo moderno, deste modo, não necessita de virtudes do cidadão para que as liberdades republicanas possam operar em um contexto institucional. A moralização da dimensão privada requer não virtudes por parte do corpo político, mas a confiança dos homens nas instituições, as quais geram um mínimo de “inteligibilidade” em uma sociedade de estranhos. Pelo princípio da publicidade, a república pode operar em sociedades fragmentadas, ao associar público e privado pela construção da confiança em suas instituições. A moralização da dimensão pública, em contrapartida, só pode ser operada em um contexto social que estabeleça virtudes que assegurem uma unidade no seio dos princípios das instituições, ou seja, estabeleça instituições virtuosas.

A moralização do público, acompanhada da moralização do mundo privado, permite a unificação dos bens em termos de valores que sustentem a vida institucional da república, projetando um ideal de bom governo e excelência moral.

Assim, mesmo em sociedades marcadas pela pluralidade de doutrinas morais e pela fragmentação, o tema das virtudes poderia operar pelo aprendizado moral estabelecido pela maneira como se constrói a confiança nas instituições políticas, tendo esta protagonismo na construção de uma referência republicana à existência do Estado democrático.

Esclarece FILGUEIRAS (2007:29) que a confiança seria elemento individualizador fundamental (citando Simmel-1977), e elemento constituinte que permitiria à sociedade, de forma constante, avaliar as instituições políticas (na linha de Eisenberg e Feres Júnior-2006). As virtudes das instituições dependeriam, então, de um estado de vigília permanente pelos cidadãos.

Diz:

A vida associativa e a maneira como se constituiu o Estado democrático, de acordo com Dewey (1991), possibilitam um processo de aprendizado moral, em face de instituições virtuosas, porquanto portadoras da confiança do cidadão comum. A república depende, nesse sentido, da existência de uma base social disposta a criar uma esfera pública marcada pela pluralidade, mas que partilha a confiança em uma vida institucional assentada, fundamentalmente, na democracia. (2007:29)



PINHO e SACRAMENTO (2009) destacam, de qualquer forma, que a realidade brasileira teria sofrido mudanças políticas, sociais e institucionais nos últimos 20 anos, em especial ante a Constituição da República de 1988 e a Reforma do Aparelho do Estado de 1995, o que pode indicar acréscimo na confiança institucional.

A Carta de 1988 teria institucionalizado a participação da sociedade na gestão das políticas públicas. MOTA (2006), citado por PINHO E SACRAMENTO, salienta que a Constituição de 88 apresentaria vários dispositivos instrumentais que viabilizariam o controle dos atos dos agentes públicos, garantindo a publicidade e a transparência dos atos públicos, e viabilizariam o questionamento em si desses atos, além de trazer a potencialidade de sanções. Por outro lado, quanto a Reforma Gerencial, Bresser Pereira (2006), também citado por PINHO e SACRAMENTO, salienta que os controles sociais seriam essenciais na administração pública gerencial, na medida em que compensariam a redução do controle legal de procedimentos e complementariam o controle de resultados.

E nesse sentido Abrúcio (2006), também citado por PINHO e SACRAMENTO, pois *“considera que formas de responsabilização baseadas no desempenho governamental e na participação devem ser incluídas para garantir a maior eficiência dos serviços prestados pelo Estado, bem como a autonomia gerencial dos administrados públicos.”*

Assim verificar-se-ia a existência de marcos legais que evidenciariam a necessidade de criação de mecanismos que possibilitem o exercício do controle político do Estado pelos cidadãos, o que ganharia reforço e possibilidades de concretização se a sociedade civil estiver consciente de seu papel e os esforços forem mobilizados e utilizados com tal propósito. Concluem PINHO e SACRAMENTO que, mesmo que de maneira tímida, sofrendo todo tipo de bloqueio das forças conservadoras e retrogradadas a sociedade brasileira teria caminhado em direção à *accountability*.

PINHO e SACRAMENTO, citando Krushnir e Carneiro (1999), também não desconsideram os problemas de formação dos valores da sociedade brasileira. Ressaltam ser essencial à concretização da *accountability* a substituição de valores tradicionais por valores sociais, desenvolvendo-se o conceito de cultura política como conjunto de atitudes, crenças e sentimentos que dão ordem e significado a um processo político, evidenciando as regras e pressupostos que orientam o comportamento de seus atores.

PINHO e SACRAMENTO ainda indicam que diversos autores<sup>20</sup> destacaram a existência de certa dualidade na natureza da cultura política nacional considerando, de um lado, traços da arquitetura institucional democrática e, de outro, traços políticos convencionais como clientelismo,

20 AVRIZER, 1995; BAQUERO, 2003; MARTINS, 1997; PINHO, 1988; SANTOS, 1993; DINIZ, 2001.

paternalismo, patrimonialismo e personalismo. Estes últimos traços implicariam em cultura política na qual o interesse individual se sobreporia ao interesse coletivo.

Nesse contexto, a criação oficial de agências de controle, instituições com amparo constitucional indicariam um caminho correto no intuito de implementação efetiva da *accountability* e todas as suas implicações quanto a democracia, controle, combate à corrupção e transparência, mesmo que supostos valores sociais possam apresentar-se como barreiras ou limites à perspectiva individual, não institucional, da *accountability*.

Resta, então, caminhar para a percepção da estrutura da Administração Brasileira e, ali, detectar o posicionamento da instituição escolhida para, ao fim, verificar se nela estariam ou não presentes as características de poder (direito-dever) vontade e capacidade necessárias, para O'DONNELL, às agências de *accountability* horizontal.

### **3 A ADMINISTRAÇÃO FEDERAL, REFORMAS ADMINISTRATIVAS E ACCOUNTABILITY HORIZONTAL DESIGNADA**

Necessário à compreensão do tema aqui pretendido, analisar, então, a evolução da administração (e da Administração) nacional, em especial, quanto ao papel de agências ante as reformas administrativas ocorridas no cenário nacional.

PEREIRA (2002) destaca que o tema reforma e modernização do Estado, como complexo processo de transição de estruturas políticas, econômicas e administrativas, surgiu como tema central da agenda política mundial quando o modelo de Estado estruturado pelos países desenvolvidos no pós-guerra entrou em crise no final dos anos 70.

O Autor apresenta (2002:6:8) breve histórico da Reforma do Estado no Brasil, salientando que a questão da transparência, como forma de combate à corrupção em países democráticos, evidenciaria a imprescindibilidade de “*criação de instituições de controle, direito e garantia do público*”. E mais, “*a luta contra a corrupção no Brasil, a princípio, tem que ser enfrentada pelo Estado como uma ação permanente, como medida indispensável para garantir a moralidade, a partir da percepção de que a sua prática mina o respeito aos princípios democráticos e às instituições*”. (9)<sup>21</sup>

Nesse sentido PÓ e ABRUCIO (2006:679-698) discorrem sobre a evolução do papel das agências como entes de *accountability* no Brasil,

21 FONSECA e SANCHEZ (2001:93-119) analisam também o tema Reforma e sua relação com a corrupção no Estado de São Paulo para concluir, da mesma forma, que; além do incremento de mecanismos informacionais, de publicidade; o aprimoramento da fiscalização por órgãos de controle, interno e externo, seriam essenciais ao combate à corrupção, restando à sociedade organizada, vontade política e capacidade para lidar com o “*controle dos controladores*” (118).

esclarecendo o tema ao salientar que a maior complexidade do Estado moderno gerou a proliferação de agências reguladoras e executivas em diversos países levando ao fenômeno da “agencificação”, trazendo, pois, desafios à democracia, ao criar domínios controlados por burocracias técnicas com pouca ou nenhuma responsabilização pública. A discussão sobre a *accountability* viria, pois, a dar novas dimensões à democracia.

Historiam, como início da análise, as reformas administrativas brasileiras, indicando o período Vargas como aquele com o primeiro conjunto de ações voltadas à profissionalização que, entretanto, criou modelo híbrido e até contraditório, em que conviviam clientelismo, arranjos de corporativismo estatal e insulamentos de setores da burocracia ante conflitos políticos.

Um segundo momento de alterações significativas teria ocorrido no período do regime militar, com maior insulamento da burocracia e também maior expansão estatal, com visão tecnocrática de atuação e criação de vínculos entre burocracia e setores privados. Porém, nenhum desses elementos contribui a concretização de *accountability*, não existindo espaço para transparência em uma burocracia com perfil autônomo ante os demais setores sociais.

Com o fim do período militar, restabeleceu-se o debate quanto a democratização do Estado e, conseqüentemente a burocracia, criando-se com a Constituição de 1988, então, mecanismos de monitoramento e cobrança pela sociedade ante a condução do Estado, ainda que não instantaneamente regulamentados. A figura do “mérito” ganha universalidade na conjuntura burocrática e alguma forma de *accountability*, vertical e horizontal, se fortalece com ganhos de transparência. Entretanto, aquelas características de corporativismo e insulamento ainda influenciariam o comportamento burocrático.

Apresenta-se, então, a primeira grande reforma da administração com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, tendo como intuito alterar as bases do Estado na busca da melhoria de desempenho, com ganhos de eficiência e aumento da democratização. Destacam PÓ e ABRUCIO (2006) que para o implemento de desempenho optou-se por passar à iniciativa privada o que não fosse considerado essencial (cabendo ao Estado sua regulação), e a implantação de uma administração pública gerencial nas atividades tidas como essenciais. Em tal arranjo ganhou relevo a criação de agências autônomas divididas em reguladoras e executivas.

Neste contexto a noção de controle e a busca de *accountability* relacionar-se-iam à participação dos administrados, contratos de gestão para resultados, controle social de serviços locais e incremento da transparência. Asseveram PÓ e ABRUCIO (2006):

As noções de controle e accountability ficariam, dessa forma, estreitamente ligadas a avaliação e publicidade dos resultados e informações dos órgãos, assim como na institucionalização de mecanismos de participação. Essas diretrizes estão, de alguma forma, presentes na criação das agências reguladoras.

Entretanto, as diretrizes presentes na concepção das agências, implicariam em visão limitada por não contribuir com a atuação sistemática e organizada do todo, vez que teria induzido ao isolamento dos órgãos (Ministérios) com agências setoriais. PÓ e ABRÚCIO (2006) dividem o modelo regulador gestado e implementado entre 1994 e 2002 em três gerações: a primeira com criação de agências relacionadas a privatização e quebra de monopólio, com diretores escolhidos pelo Executivo e com mandato fixo para evidenciar credibilidade; a segunda com agências voltadas a ganhos de eficiência e modernização e a terceira com mistura de finalidades na criação de agências a evidenciar simples mimetismo. Tais gerações indicariam a criação de agências por motivos diversos como busca de flexibilidade administrativa, busca de especialização, diluição de responsabilização na adoção de políticas públicas impopulares, e necessidade de credibilidade regulatória com estabilidade de regras. Porém, não existiria qualquer coesão ou coordenação entre as agências, indicando alto grau de autonomia entre os setores, ou seja, dentro da burocracia.

OLIVEIRA (2007:28), em outro enfoque, apresenta a mesma preocupação com a necessidade de coordenação. Para o Autor, em especial na visão da “*nova economia institucional*”, o ganho de eficiência alocativa decorreria de descentralização sim (esse o tema da passagem), mas com regras claras e mecanismos de coordenação e cooperação dentre os níveis de governo, garantindo-se, assim, oferta de políticas públicas consistente e sem sobreposição de funções (o que indicaria desperdício de finanças). Nessa descentralização qualificada, ganharia a federação com o equilíbrio mais duradouro e maior coordenação na distribuição dentre os entes, ainda que sob a égide do governo central, e a necessária verificação de *accountability*, como decorrência de regras claras e menos sujeitas à discricionariedade política e administrativa. Assim, em termos teóricos, a descentralização de funções, como também de arrecadação e finanças pressuporia, pois, um mínimo de estrutura, capacidade técnica e regularidade normativa e procedimental para que os ganhos de eficiência possam ser concretizados e, conseqüentemente, afastados os riscos de baixa qualidade na alocação de recursos, prejuízos sociais e desperdício.

De qualquer forma, aquela autonomia, potencializada em contexto de execução de atividades estatais por entes privados (como terceiro setor)

traria risco à democracia e dificuldade de controle, impondo à compreensão de *accountability* evolução para adequar-se aos novos espaços de atuação Estatal (e consequentemente democráticos) e sua relação com o privado.

Esta uma sucinta visão geral sobre evolução de agências na Administração brasileira. Se condizente ou não o problema da autonomia ou da independência com o quadro das agências de “controle” ou “*accountability*”, existem duas análises possíveis, uma sob a perspectiva da Administração Pública, que será melhor tratado doravante, e, outra, em perspectiva mais jurídica e de Teoria do Estado, tratada no tópico sobre a Advocacia-Geral da União.

BERSCH, PRAÇA e TAYLOR (2013:15-19) aprofundam a análise da autonomia de entes estatais, quanto a seus efeitos, assim como da “capacidade”, não sem destacar a dificuldade na perspectiva comparativa de áreas diversas. Porém, quando se limita a área ao controle e combate a corrupção no Brasil, para os Autores, a tarefa de medir e comparar se torna mais possível:

Final, algum grau de corrupção é possível em todos os campos da atividade governamental. Partindo do princípio de que a supervisão é constante em toda a burocracia do Estado - uma suposição razoável em um país como o Brasil com organismos de fiscalização federal, eficazes e uma média nacional vigorosa - é possível gerar medidas comparáveis de níveis das agências.

Utilizando-se de duas medidas (contagem de histórias de jornal sobre corrupção e contagem de demissões de funcionários públicos por agências), chegam a resultados que indicariam que a “capacidade” e “autonomia” tem importante relação (estatisticamente significativa), com as medidas de corrupção. Descrevem a relação no sentido de que à maior capacidade e autonomia estaria relacionada a menor verificação de corrupção. A título de exemplo, um aumento na medida de “autonomia capacidade conjunta” – AsC - a partir do nível da Defensoria Pública – DPU - à do Ministério das Relações Exteriores – Itamaraty/MRE - implicaria uma queda nos relatórios escândalo por cerca de 72% .

Admitindo que as duas medidas de corrupção não sejam totalmente complementares, os Autores indicam que os resultados para demissão de funcionários públicos induziriam a duas hipóteses: maior número de demissões indica um ministério mais forte, ou seja, um ministério que é capaz de policiar a si mesmo de forma eficaz e; maior número de demissões indica um ministério fraco, ou seja, com mais oportunidades de improbidade administrativa do tipo susceptível de conduzir à demissão. Nesse caso,

e adotando-se a primeira hipótese, diferentemente da “capacidade”, a autonomia teria reflexos altamente significativos quanto ao grau de corrupção (*However, partisan politicization is much more likely to be associated with higher numbers of dismissals*).

Ainda para BERSCH, PRAÇA e TAYLOR (2013), tais resultados sugeririam que a burocracia weberiana, em ambas as dimensões descritas - capacidade e autonomia - seria essencial para melhorar os resultados de governança no Brasil, o que não restaria evidenciado em análise transnacional:

*Os achados do caso brasileiro contradizem a análise transnacional de 97 países feita por Dahlström e LaPuente (2012, 167), cuja pesquisa empírica demonstra nenhuma associação entre o recrutamento formalizado, carreira de longo prazo, leis de emprego fortes e a corrupção. No mínimo, sugerem que o Brasil é um caso isolado. Mas também sugerem que quando as variações “intra-país” (ou dentro do país) são consideradas, tais variáveis podem desempenhar um importante papel.*

BERSCH, PRAÇA e TAYLOR (2013:18-19), então, concluem que a alta capacidade de alguns entes pode se identificar a alta eficiência e, em uma segunda dimensão, a maior autonomia também poderia se identificar com maior eficiência, porém, tal não ocorreria necessariamente e de forma conjunta. Considerando o Estado brasileiro como um todo, os resultados demonstrariam verdadeira diversidade de capacidade do Estado e da autonomia burocrática, confirmando a existência de “ilhas de excelência” mas também não confirmando suposta divisão da burocracia brasileira entre algumas ilhas de excelência e um pântano mais ampla de agências terríveis:

Agências excelentes ainda são, por definição, a exceção, mas os dados sugerem que há um conjunto muito grande de agências de medíocre, razoável-mas-não-excepcional, capacidade. As diferenças são mais de grau do que de tipo.

Para o estudo que aqui se pretende, a autonomia e capacidade serão consideradas em relação inversa à eficiência no combate à corrupção, ou seja, maior autonomia e / ou maior capacidade, menor corrupção, até porque, ainda que o Estado brasileiro apresente um quadro geral de medianas agências, aquelas em que se verificou, como acima, maior autonomia, em especial, podem ser consideradas “agências de excelência”.

E estas seriam as relacionadas a controle, ou melhor, *accountability*.

Nesse sentido, PÓ e ABRÚCIO (2006) apresentam necessária distinção entre *accountability* e o que se entende por controle:

*Apesar de existirem áreas superpostas entre controle e accountability, podemos estabelecer uma diferenciação operacional básica entre os termos. Para o controle assumimos a definição de Dahl e Lindblom (1971) que o consideram como a capacidade de um ator em fazer que outro atenda às demandas daquele, pela imposição de restrições, penalidades e incentivos. A accountability é um conceito mais amplo, que inclui a existência de condições para os cidadãos participarem da definição e avaliação das políticas públicas, premiando ou punindo os responsáveis (Clad, 2000).*

Dentre as condições, para os Autores, deve constar a disponibilidade de informações sobre a atuação dos governos e seus resultados, bem como a existência de instituições que permitam contestar as ações do poder público.

Dessa forma, *accountability* e controle não seriam sinônimos, pois o segundo integra o primeiro, ainda que indissociavelmente ligados por não existir efetiva *accountability* sem utilização de mecanismos institucionais de controle em um regime democrático. Neste, seria elemento estrutural da compreensão de *accountability* a participação de múltiplos atores sociais, públicos ou privados, incluindo papel às agências que, como visto, dotadas de alguma autonomia no combate à corrupção, podem apresentar graus de excelência.

Ainda para PÓ e ABRÚCIO (2006), porém, não existiria um modelo geral de configuração institucional de tais agências, apenas características comuns, talvez por isomorfismo, ainda que em áreas diversas e sem, também, resultados semelhantes. De qualquer forma, para os Autores os formatos das agências levaram (não intencionalmente), a uma maior *accountability* dos órgãos se comparado ao que se encontrava na burocracia anterior das respectivas áreas.

PEREIRA (2002:18) expressa, ainda, a pontual necessidade de no Brasil existir agência especializada no combate à corrupção, sendo recomendável, na estruturação: seja mantida com recurso públicos; não sujeição a influência política; articulação com polícia e judiciário; liberdade de monitoramento em contratações com o Estado; dentre outras atribuições necessariamente definidas e fixadas em lei.

Em tal ambiente é que se insere a tentativa apresentada no presente texto de analisar a configuração da instituição selecionada, qual seja, Advocacia-Geral da União, no intuito de se verificar, ante sua previsão normativa na Constituição Federal e na legislação, além de atos internos, se seu formato, sua efetiva configuração e seu posicionamento institucional indicariam características de agência facilitadora de *accountability*, em especial, na faceta horizontal. Frisa-se, “órgão de *accountability*”, tendo tal termo significado mais amplo do que o de “órgão de controle”, como acima visto.

Antes, porém, cabe frisar como faz O'DONNELL (2001:11-34), a questão da interação entre agências de controle. Destaca o autor que ocorrem e não raro, decisões são tomadas em uma agência considerando limites de outra agência, a indicar controle mútuo, mas sem que tal controle implique ou signifique *accountability* horizontal. O'DONNELL diferencia esclarecendo que *accountability* horizontal é um conjunto de interações existentes entre, necessariamente, agências estatais com o propósito explícito de prevenir, anular, modificar ações e omissões de outra agência estatal que se presumem ilegais.

Assim, limitando o estudo, considerar-se-á a verificação de *accountability* aqui pretendida a esta concepção de O'DONNELL, ou seja, e aplicando à hipótese, sobre a capacidade legal (poder-dever), a vontade e a capacidade estrutural de a AGU atuar, como agência estatal ante ações e / ou omissões consideradas ilegais por outras agências e entes da Administração Nacional e dos Poderes da República (não só interno do Executivo).

O próprio O'DONNELL destaca que tal característica organizacional (agências estatais com interação recíproca) não seria facilmente verificável nas democracias da América Latina (em especial), o que representaria ponto sensível (“*serio defecto*”) à configuração de democracia plena ou mais evoluída. O cerne estaria na existência necessária de “*desconfiança*” entre os entes estatais, sendo essa a força motriz dos controles institucionais, que se fundam, por sua vez, na ideia de divisão, de equilíbrio das atribuições coercitivas.

Citando MADISON diz O'DONNELL da antiguidade do conceito acima descrito:

A Ambição deve ser posta em jogo para neutralizar ambição [...] talvez seja como reflexo da natureza humana que este recurso seja necessário para controlar os abusos do governo. Mas o que é o Governo senão o melhor reflexo da natureza humana? [...] Ao planejar um Governo a ser administrado por homens sobre homens, a grande dificuldade está em: primeiramente deve habilitar o Governo a controlar os governados; e depois obrigá-lo a controlar a si mesmo [...]. Este critério de suprir, por meio interesses opostos e rivais, a ausência das melhores razões, pode ser encontrados em todo o sistema de assuntos humanos, tanto privados como públicos.

O'DONNELL lembra, então, de Montesquieu, ao propor “*precauções auxiliares*” além da separação do Poder, com melhora no mútuo controle a partir da existência, para cada um deles, de jurisdição sobre importantes



atribuições dos outros, gerando não simples separação de poderes e sim interpenetração parcial de poderes relativamente autônomos e equilibrados. O constitucionalismo e os direitos humanos universais, por força do liberalismo, teriam construído as barreiras faltantes à garantia de direitos que poderiam ser afetados com o conluio dos entes Estatais (dominados por homens), mas dependentes tais barreiras de afirmação pelos tribunais e agências estatais, levaria à conclusão de que não existiria garantia última contra o abuso do poder político.

Em suma, o controle mútuo ainda seria o principal mecanismo de busca de correção no agir estatal. Daí a relevância da análise de interação, entre agências estatais, específica de verificação de legalidade e legitimidade dos atos ou omissões, ou seja, daí a relevância da *accountability* horizontal como mecanismo de correta configuração Estatal.

Nessa linha, O'DONNELL destaca que é a jurisdição, o espaço do exercício do poder legalmente definido (em regra pela Constituição) que instrumentaliza a interpenetração mútua e, no conjunto, forma um “mapa” das instituições estatais e sua interpenetrações que serviria não só como sistema de controle mas também para organizar o fluxo de poder que, se funcionando adequadamente, produz divisão de trabalho entre as instituições públicas relevantes, facilitando-lhes o desempenho das originais atribuições.

Aqui cabe um parêntese para destacar o estudo que se desenvolve. É que se mostrou a relevância de cada ente estatal, agência, instituição, assumir adequadamente seu papel no mapa de jurisdição definido pela Constituição, sob pena de, na omissão, gerar o desequilíbrio a facilitar a existência de abusos e ilegalidade<sup>22</sup>.

Retornando a O'DONNELL, diferencia, então *accountability* horizontal de balanceamento (“*de balance*”) e *accountability* horizontal designada (“*assignada*”), esclarecendo que a primeira se refere a situações em que um poder (executivo, legislativo e judiciário) ultrapassa ilegalmente sua própria jurisdição e há atuação de outro ou de outros na busca do necessário equilíbrio. Tal *accountability* de balanceamento apresentaria graves limitações (atuação reativa, drasticidade, motivação partidária, rusticidade ante complexidade das agências estatais e políticas), sendo tais limitações que levariam à segunda forma de *accountability* horizontal. Assim, *accountability* horizontal designada representaria o atuar das diversas agências (“*ombudsman, auditorias, controladores, conselhos de Estado,*

---

<sup>22</sup> Tal é ponto essencial à análise vez que, em primeira impressão, como se verá à frente, estaria a instituição escolhida (a AGU), ao não identificar plenamente suas atribuições no mapa jurisdicional, aquém, na prática, do papel que lhe teria sido definido pela Constituição de 1988, o que pode levar ou pode ter levado ao gigantismo de agências outras de atribuições próximas.

*fiscais e procuradorias, controladorias e similares*”) legalmente encarregadas de supervisionar, prevenir, questionar e punir ações ou omissões presumidamente ilegais uma das outras. Porém, há maior especificidade quanto a atribuições e riscos de ilegalidades, com áreas mais delimitadas de atuação, caracterizando-se como proativas e contínuas (e não somente reativas), mais eficazes, mais técnicas-funcionais (e menos partidárias e superficiais). Seriam, ainda, complementares e não substitutivas às primeiras, contribuindo, sobremaneira, à regularidade do atuar estatal.

Não por menos conclui O'DONNELL que o sistema e os entes de *accountability* horizontal de balanceamento, mas também e principalmente designados, tem importância não somente pelas ações que geram, mas nas que previnem ou impedem, contribuindo ao combate efetivo da corrupção e consolidando o regime democrático.

RICO (2014:137-157), partindo do mesmo pressuposto, ou seja, de que o combate à corrupção é fundamental aos Estados democráticos, também indica que “*nenhum órgão ou poder deve concentrar todas as competências relacionadas ao combate à corrupção*”, ante a desconfiança *madisoniana* frente ao risco da tirania, sendo necessária “*sofisticada articulação entre estes diversos órgãos e Poderes*”. (138)

Minimamente esclarecido o quadro teórico também na relação entre agências para a *accountability* horizontal, indica-se a análise, mais uma vez, para a verificação da AGU como agência de *accountability* designada, ante quadro de reformas acima descrito. Ou seja, coube ao tópico, a partir da constatação da relevância do papel de agências na busca de *accountability* na Administração brasileira, como encaminhado em PO e ABRÚCIO; definir que papel seria esse, como delimitado por O'DONNELL.

Restaria, pois, verificar, como dito, a adequação da AGU a esse papel. Para melhor compreensão do quadro de agências existentes no Estado Brasileiro, cabe melhor delinear algumas das instituições mais facilmente identificadas com relação direta na atividade de controle (interno ou externo) e combate à corrupção. Utilizar-se-á denominação de agência de “controle na Administração”, para exemplificar com entes tidos como internos à Administração, especial Poder Executivo (CGU- controladoria-Geral da União), e entes de “controle no Estado”, para exemplificar com entes além do Poder Executivo (MPU – Ministério Público da União e TCU – Tribunal de Contas da União), vez que defini-los ou taxá-los ou não de agências de *accountability* horizontal designada, como se propõe a fazer com a AGU, implicaria em estudo não suportado no presente texto.

Assim, serão tais entes apresentados (como exemplos de agências relacionadas a combate a corrupção, de maneira geral), como componentes de controle interno ao Poder Executivo Federal (CGU) e externos (MPU

e TCU) apenas para demonstrar o ambiente em que inserida a instituição escolhida, qual seja a AGU - Advocacia-Geral da União.

### 3.1 As Agências de controle na Administração Federal

No presente tópico o intuito é esclarecer, ainda que de maneira superficial, algumas características de entidades ou instituições que se apresentam na Administração Federal como centrais ou de referência na questão do controle e do combate à corrupção.

Em SOARES (2013) destaca-se certa diversidade de entes relacionados à questão de controle e combate à corrupção como Controladoria-Geral da União – CGU, Tribunal de Contas da União – TCU e Ministério Público da União com algum espelhamento nos demais níveis da federação, em especial estadual ou regional. Porém, TCU e MPU expressamente, conforme texto constitucional, não integram o Poder Executivo, ou seja, a Administração. Daí sua consideração em tópico próprio.

Calha destacar que, em princípio, todos estes entes teriam o dever, decorrente da necessária implementação do paradigma do Estado Democrático de Direito, de não só atuar em suas competências constitucionais e legais, que às vezes se misturam, mas também de internamente em seus atos e procedimentos, obedecer e fazer obedecer os ditames da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, nos termos do art. 37, caput da Constituição Federal, até pelo fim de adimplemento dos objetivos da República, expressos no art. 3º da mesma Carta Constitucional.

RICO (2014:137-157) destaca que os principais órgãos relacionados às práticas de *accountability horizontal* figuram entre aqueles de controle externo; controlando, com autonomia, poderes em que não estão inseridos, como Tribunais de Contas e Ministérios Públicos e os de controle interno, controlando o mesmo poder em que se inseridos, como as Controladorias.

ARAÚJO e SANCHEZ (2005:141), na linha do que até aqui visto, reforçam que de fato existiriam três formas de impor limites à ação do Estado e seus agentes: freios sociais ou controle vertical; mecanismos de controle e limitação na arquitetura do Estado ou controle horizontais, que pressupõe maior grau de autonomia e; o controle administrativo, subordinado ao princípio hierárquico. Este último, também denominado interno, seria exercido pelo Poder, em especial Executivo, sobre suas próprias atividades visando à obediência à lei, com derivação da “autotutela”.

Porém, ARAÚJO e SANCHEZ (2005:161), numa perspectiva de Teoria da Agência e separando a noção de cúpula política da Administração do restante da organização burocrática, separaram “controle administrativo”

de “controle interno”, deixando àquele a concepção de controle decorrente da estrutura hierárquica da burocracia e a este a concepção de controle da cúpula política (titular) sobre a burocracia (agente).

Talvez essa noção de controle interno politizada seja aqui mais interessante, pois será desprezada na análise a influência da hierarquia na estrutura da Administração, assim como apresentada a noção de controle externo ou autônomo como algo necessário à insuficiência do interno, ante problemas, já apontados por ARAÚJO e SANCHEZ (2005:169).

Aqui nesse tópico, assim, tratar-se-á de agência de controle interno ao Poder Executivo. Porém, ainda que comumente se identifique a AGU como tal, certo que aqui não será enquadrada a instituição, justamente por ser escolhida à análise central que passa, pois, pela verificação de sua configuração como agência de controle e, se o for, interno ou externo. Restaria a análise, então, a Controladoria-Geral da União, como instituição que se apresenta como central de controle e combate à corrupção na Administração Federal, dentre outras atribuições que detém.

Ressalta BOTELHO (2008) que o Sistema de Controle Interno dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário está previsto no art. 74 da Carta Magna e suas competências encontrar-se-ia traçadas nos incisos de I a IV do mesmo artigo. No âmbito do Poder Executivo (da Administração Federal), o Controle Interno é desempenhado pela Controladoria-Geral da União - CGU, criada pela Medida Provisória nº 103, de 01/01/2003 e alterações posteriores com vistas a promover a integração das áreas de Fiscalização e Auditoria com as de Correição e Ouvidoria, assim como incrementar a relação da instituição em si com os demais órgãos que têm interface com as suas funções, a exemplo do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público da União.

Assim, a Controladoria-Geral da União teria assumido função de Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, restando responsável por assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no que concerne aos assuntos relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão. Em suas atribuições estariam incluídas a promoção da transparência, o combate à corrupção e à impunidade, através das seguintes atuações: controle interno dos recursos públicos; atividade correicional e atividade de ouvidoria-geral.

BOTELHO (2008:172-178), então destaca que além da observância dos aspectos legais dos gastos públicos, a CGU também atua na verificação da eficácia, eficiência, efetividade e economicidade dos programas de governo, o que significaria efetiva atuação preventiva. Preventivamente, pois, a CGU fiscaliza o uso do dinheiro público federal, sendo responsável por criar mecanismos de prevenção, de forma a antecipar-se à concretização

de práticas corruptas, prevenindo a sua ocorrência. Para isso, há Secretaria de Prevenção da Corrupção e Ações Estratégicas (SPCI), criada pelo Decreto nº 5.683/2006, de 24/01/2006, com função de melhor desenvolver atividades de inteligência e prevenção da corrupção.

Além disso, a mesma instituição seria a responsável pelo “Portal da Transparência” como exemplo de incremento da transparência pública ao possibilitar aos cidadãos acompanhar a execução financeira de programas e ações do Governo Federal, assim como acompanhar os gastos de cada órgão da administração direta e indireta do Poder Executivo Federal, conforme Decreto nº 5.482, de 30/06/2005 e Portaria Interministerial nº 140/2006. Também a merecer destaque por BOTELHO (2008), outra iniciativa da CGU para prevenir a corrupção política seria o “Programa de Fiscalização” por amostragem, dos recursos federais aplicados via repasse, a partir de sorteios públicos. Tal porque o sorteio, objetivo e impessoal, geraria expectativa de controle e inculcava, no gestor que recebe a verba, cautela na administração dos recursos públicos

BOTELHO (2008) menciona, ainda, o canal de comunicação social ligada à Controladoria-Geral da União (CGU), que tem a responsabilidade de receber, examinar e encaminhar reclamações, elogios e sugestões referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Assim, a Ouvidoria-Geral teria competência para coordenar tecnicamente as Ouvidorias do Poder Executivo Federal, organizando e interpretando o conjunto das manifestações recebidas e produzindo indicativos quantificados do nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados no âmbito do Poder Executivo Federal.

SODRÉ e ALVES (2010:414-433), exemplificam a relevância da atuação da CGU com pesquisa empírica baseada em relatórios de fiscalização desta, relacionando a ocorrência de corrupção na esfera municipal a emendas parlamentares e identificando justamente a falta de controle sobre a gestão das verbas como causa e déficit institucional. Ou seja, indicam o aprimoramento no plexo de atribuições de fiscalização da CGU (maior *accountability*, pois), como forma de se combater a corrupção ali localizada (2010:431).

RICO (2014:137-157), na mesma linha, ressalta que criada com o objetivo expresso de combater a corrupção e contribuir com o aprimoramento da gestão, a CGU teria consolidado efetivamente seu protagonismo no combate à corrupção na última década, por saber instrumentalizar um novo modelo de controle interno do Executivo Federal para práticas de *accountability*, em especial com a execução sistemática de auditorias *in loco*. (154-156)

Em suma, e de forma objetiva, talvez não adequada à ampla gama de atribuições da instituição, estaria explicitado o papel da CGU no combate à corrupção, em especial na modalidade preventiva.

### **3.2 Os entes de controle no Estado**

Em caráter complementar à análise anterior, interessa tangenciar as características essenciais de outros órgãos de controle estatal que se apresentam no cenário nacional por força da Constituição de 1988. Assim, breves linhas à configuração do Tribunal de Contas da União e ao Ministério Público que, como se retira do normativo constitucional, não integram o Poder Executivo.

Ainda em BOTELHO (2008:143), o atual paradigma Estatal implicaria no estabelecimento de uma estrutura formal de controle das finanças públicas, de forma a possibilitar o melhor desempenho possível das atividades desenvolvidas pelo Estado, sempre visando ao interesse público. Nessa linha o constituinte teria atribuído ao Tribunal de Contas, em especial da União, competências bem mais amplas que as delineadas nos textos constitucionais anteriores. Recebeu a Corte de Contas poderes para, no auxílio ao Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade, à economicidade e à fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas. Assim, qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária, tem o dever de prestar contas ao TCU (art. 70 da CF/88).

Negócio, Missão e Visão do TCU estariam assim definidos: Negócio – controle externo da Administração pública e da gestão dos recursos públicos federais; Missão – assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade; Visão – ser instituição de excelência no controle e contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública.

As competências e atribuições encontrar-se-iam previstas nos artigos 71 a 73 da CF/88, na Lei Orgânica (Lei nº 8.443/92) e no Regimento Interno, assim como outras decorrentes de leis esparsas como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000, arts. 56 e 59, §3º, dentre outros), a Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93, art. 113, §§ 1º e 3º), a Lei de Diretrizes Orçamentárias, dentre outras.

Na função de Controle Externo, a Corte de Contas julga, pois, as contas dos administradores públicos, quando então verifica a legalidade,

regularidade e economicidade dos atos dos gestores ou responsáveis pela guarda e emprego dos recursos públicos (art. 1º da Lei nº 8.443/92). Constatando irregularidades graves, atua tanto imputando débito ao responsável, condenando-o à devolução dos recursos não aplicados ou mal aplicados (art. 12, inciso II, §1º, da Lei nº 8.443/92); quanto lhe aplicando multa, que pode ser cumulada com o débito (art. 57); como inabilitando-o, por período que varia de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública (art. 60), dentre outras cominações legais.

Ao verificar danos ao Erário decorrentes de ato de gestão ilegítima ou antieconômica ou desfalque e desvio de dinheiros, bens e valores públicos (art. 16, inciso III da Lei nº 8.443/92), pode fixar a responsabilidade solidária do agente público que praticou o ato irregular e do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado (art. 16, § 2º). Nesses casos, determina a imediata remessa de cópia da documentação pertinente ao Ministério Público e à Advocacia-Geral da União, para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis (art. 16, § 3º).

A autora ainda destaca que existe atuação preventiva, inclusive com medidas judiciais cautelares administrativas e judiciais (estas últimas promovidas pela Advocacia-Geral da União) pela Corte de Contas. Caber-lhe-ia atuar na área de auditoria de obras públicas, como desde a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 1997, se lhe determina a realização de fiscalizações nas principais obras contempladas no Orçamento Geral da União, o que contribuiria, para BOTELHO (2008:160) à transparência e eficiência na execução de obras públicas. Daí as medidas cautelares antes salientadas, com previsão no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, art. 276 do RI/TCU.

De outro lado também mereceria menção a existência de canais ao cidadão, com a finalidade de apresentação de denúncias ante corrupção, aplicação irregular e malversação dos recursos públicos. A denúncia é permitida pelos artigos 53 a 55 da Lei nº 8.443/92 (Lei Orgânica do TCU), é feita mediante ingresso de documentação junto ao protocolo do TCU, na Sede ou nas Unidades Técnicas Regionais. Já as reclamações para a Ouvidoria podem ser feitas por meio do preenchimento de formulário eletrônico disponível no sítio do TCU ([www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)) ou por meio do telefone.

Cabe, ainda, destacar, que as decisões do Tribunal de Contas da União no julgamento das contas dos gestores geram título executivo extrajudicial, o que, sobremaneira, facilita a recomposição do erário, pois torna prescindível a fase de conhecimento do processo judicial.

CONSENTINO (2014:117-136) destaca que, de fato, o Tribunal de Contas da União é dotado de uma série de mecanismos e funções que, postas em prática, ainda que não demonstrem uma instituição capaz de promover plenamente a accountability (“*sem falhas e ingerências de ordem política*” 124), evidenciariam “*avanços significativos no que diz respeito ao controle externo do Poder Executivo*”. (132-133)

De maneira geral e resumida, seria o TCU, pois, órgão de controle estatal vinculado ao Legislativo, mas com atribuições amplas na finalidade de verificação de lisura e regularidade do uso de verbas públicas.

De outra banda, há o Ministério Público, ou *Parquet*, como conhecido no ambiente jurídico. Algum protagonismo vem exercendo essa instituição de controle estatal, autônoma, em especial após a Constituição Federal de 1988 lhe atribuir prerrogativas e garantias.

Ainda em BOTELHO (2008:231), antes de ser promulgada a atual Constituição, na esfera Federal, o *Parquet* brasileiro era quem representava os interesses do Poder Executivo em juízo (art. 126 da CF/67), o que significaria, para BOTELHO e em certo consenso na literatura, distorção, vez que as atribuições institucionais do Órgão eram confundidas com a defesa dos interesses do Poder Executivo. Com o advento da Constituição de 1988, a instituição do Ministério Público ganhou relevo em capítulo à parte dos demais Poderes, sendo, portanto, desvinculada institucionalmente dos demais Poderes da República, de forma a não guardar grau de subordinação com o Poder Executivo, quer de ordem profissional, quer de ordem administrativa, o que faz com que, hodiernamente, goze de plena autonomia e independência para o desempenho do seu mister (art. 127 da CF/88), qual seja: “[...] *a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.*”

Apresentaria como princípios fundantes a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, os quais assegurariam ao Órgão sua autonomia administrativa, fazendo com que tenha iniciativa de lei para propor a criação e extinção de seus cargos e independência para elaborar sua proposta orçamentária (art. 127, §2º da CF/88).

Destaca BOTELHO que, dessa maneira, a Carta Magna conferiu ao Ministério Público, não exclusivamente, a tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa, com legitimidade concorrente aos entes federativos e outros para o ajuizamento de ação civil pública e ação de improbidade administrativa, mas com garantias e prerrogativas suficientes para fazê-lo. O Ministério Público atua, ainda, tanto na esfera extrajudicial como na judicial. Aqui intervindo ou ajuizando (n) os processos como a Ação Civil Pública (art. 129, inc. III da CF/88) e ação de improbidade



administrativa (Lei nº 8.429/92) e lá na promoção do controle externo da atividade policial (art. 129, inciso VIII da CF/88).

ARANTES (2009:23-116) destaca que o controle da Administração Pública, desde que o Ministério Público começou a defender direitos difusos e coletivos perante o Judiciário, com combate à improbidade administrativa e a fiscalização dos serviços de relevância pública, se tornou, de fato, prioridade da instituição.

Afirma:

Comparativamente, nenhuma instituição recebeu tantas vantagens corporativas e tantos instrumentos de gestão independente quanto o Ministério Público, na Constituinte de 1987-88. Mais do que isso, enquanto para as demais 1988 encerrou mudanças importantes, para o MP foi o momento de consolidação de conquistas anteriores e também de projeção de avanços futuros. A partir da Constituição, novas leis complementares orgânicas dos diferentes ministérios públicos foram promulgadas e nenhuma delas deixou de ampliar a autonomia e as atribuições do MP, reforçando a autorização constitucional de defender a sociedade. A investida legal dos anos 80 gera dividendos até hoje, e a cada dia artigos hibernados nas leis são resgatados para autorizar novas ações da instituição. (2009:62)

Em sucintas linhas, pois, teria o *Parquet* papel considerável no combate à corrupção, tendo na autonomia de seus membros, além de outras prerrogativas, garantia jurídica ao fiel exercício do mister.

Estas pois as instituições comumente reconhecidas como “agências” de combate a corrupção no Estado Brasileiro, sejam dentro da Administração-Poder Executivo, como a CGU ou sejam externas ao Poder Executivo, como Ministério Público e o TCU, ainda que este atrelado, de certa forma, ao legislativo. Estes são, ainda, os entes com possível interação ou interpenetração em termos de jurisdição como o que se espera demonstrar da instituição escolhida à análise, qual seja, a Advocacia-Geral da União.

## 4 A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

### 4.1 Histórico, a Constituição de 1988 e o posicionamento institucional

No tópico anterior apresentou-se sucintamente três “agências” comumente conhecidas no Estado brasileiro como de controle ou combate à corrupção no intuito declarado de apenas se localizar a instituição selecionada a análise no ambiente em que inserida. Também se buscou, com a breve

exposição de suas atribuições, tangenciar áreas de possível interpenetração jurisdicional com a Advocacia-Geral da União (cujas atribuições serão a frente exemplificadas), no que facilitado estaria o atingimento da *accountability* designada ao menos dentre aquelas agências tidas como de controle da corrupção.

Aqui, pois, cabe tornar mais claras as atribuições e, também, o papel constitucionalmente definido a Advocacia-Geral da União – AGU – pelo “Texto Magno” de 1988.

A origem da instituição, em especial considerada em conjunto com outra agência próxima, qual seja o Ministério Público (da União no âmbito federal), pode servir à indicação da necessária paridade de atribuições, ou competências jurisdicionais como forma de concretização do sistema de *accountability* horizontal designada, necessário à consolidação da democracia e dos demais objetivos do Estado de Direito e da República.

GUEDES (2009:336-361) produz levantamento sobre a história dos cargos e carreiras da Procuradoria e da Advocacia Pública no Brasil, especificadamente carreiras jurídicas de defesa do Estado, no que se incluiria representação judicial e orientação e representação extrajudicial. Demonstra, então, didaticamente, a próxima evolução dos entes hoje tidos como de controle ou combate à corrupção (especial procuradorias), o que fundamenta a perspectiva de necessária interpenetração no mapa jurisdicional ideal para a efetivação da *accountability* no presente (no âmbito federal entre AGU x MPU). Veja-se que os quadros de evolução das “procuradorias”, conforme períodos da história do Estado nacional e legislação aplicável, bem indicam vários episódios de proximidade e mistura de atribuições.

Numa primeira fase (Colônia-Império – quadro 1), de longo período de implantação da burocracia portuguesa no Brasil, há conexão da função essencial à justiça à da defesa do Estado, com mistura de atribuições entre procuradores e juízes/desembargadores, em complexa rede de atribuições, por vezes contraditórias.

#### **Quadro 1: PRIMEIRA FASE (Colônia e Império) das procuradorias (1500-1889)**

Continua

PRIMEIRA FASE (Colônia e Império) 1500-1889		
Legislação	Ano	Cargo ou Carreira
ORDENAÇÕES AFONSINAS	1446	Procurador dos Nossos Feitos (Liv. I, Tit. VIII)
ORDENAÇÕES MANUELINAS	1521	Procurador dos Nossos Feitos (Liv. I, Tit. XI) Promotor de Justiça da Casa de Suplicação Liv. I, Tit. XII)

ORDENAÇÕES FILIPINAS	1603	Procurador dos Feitos da Coroa (Liv. I, Tit. XII) Procurador dos Feitos da Fazenda (Liv. I, Tit. XIII) Promotor de Justiça da Casa de Suplicação (Liv. I, Tit. XV)
Regimento da Relação do Estado do Brasil (Bahia)	1609	Procurador dos Feitos da Coroa, Fazenda e Fisco (e Promotor de Justiça)
Regimento da Relação do Estado do Brasil (Bahia)	1652	Procurador dos Feitos da Coroa, Fazenda e Fisco (e Promotor de Justiça) (itens 54 e 55)
Alvará de 13 de outubro de 1751 - Relação do Rio de Janeiro (D. José I)	1751	Procurador dos Feitos da Coroa e Fazenda (e Promotor de Justiça)
Alvará de 10 de maio de 1808 - Casa de Suplicação do Brasil (D. João VI)	1808	Procurador dos Feitos da Coroa e Fazenda
Decreto de 28 de março de 1821	1821	Procurador Fiscal do Real Erário

## Conclusão

PRIMEIRA FASE (Colônia e Império) 1500-1889		
Legislação	Ano	Cargo ou Carreira
Decreto de 5 de junho de 1823	1823	Procurador da Coroa, Soberania e Fazenda Nacional  Promotor das Justiças em Casas de Suplicação (sucede o <i>Procurador Fiscal dos Juízos dos Jurados</i> exercido até aqui pelo <i>Procurador da Coroa</i> )
Decreto de 21 de fevereiro de 1824	1824	Procurador da Coroa, Soberania e Fazenda Nacional (art. 7º)
CONSTITUIÇÃO DO IMPÉRIO	1824	Procurador dos Feitos da Coroa e Soberania Nacional (art. 48)
Decreto de 23 de junho de 1834 - Relações do Império nas Províncias	1834	Procurador da Coroa, Soberania e Fazenda Nacional
Lei n. 242 de 29 de novembro de 1841	1841	Procurador da Fazenda em Primeira Estância (Províncias, art. 6º) Procurador da Fazenda nos Juízos de Primeira Instância (Coroa, art. 6º)
Decreto n° 736 de 20 de novembro de 1850	1850	Procurador do Fiscal do Tesouro (PFT) (art. 25)  Procurador da Fazenda na Corte (subordinado ao PFT)  Procurador Fiscal na Província (subordinado ao PFT)

Fonte: Guedes, 2009.

Na segunda fase (República até 1988 – quadro 2) destaca-se a separação da função de Advocacia ou Procuradoria do Estado daquelas de Juízes e Desembargadores, mesmo que por curtos períodos ocorresse o posicionamento institucional do Ministério Público da União junto ou dentro do Judiciário ou do Executivo, diferentemente da “Consultoria Geral” (hoje típica atividade de advocacia pública consultiva) que de 1903 (criação) a 1993 (extinção) manteve-se atrelada ao Poder Executivo.

GUEDES detalha as atribuições de cada “cargo” período a período nesta segunda fase, inclusive descrevendo as previsões em cada Constituição (1891, 1934, 1937, 1946) destacando que nas décadas de 60, 70 e 80 (p.353), à carreira de “Procurador da República” (carreira do Ministério Público) atribuía-se a defesa judicial da União, à de “Assistente Jurídico” a representação extrajudicial e a atividade de consultoria da União e às de “Procuradores Autárquicos” (Advogado, Assistente e Procurador) a representação judicial e extrajudicial, além da consultoria, dos entes da Administração Indireta.

**Quadro 2: SEGUNDA FASE (República até CF de 1988) das procuradorias (1889-1988)**

Continua

SEGUNDA FASE (República até CF de 1988) 1889-1988		
Legislação	Ano	Cargo ou Carreira
Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890	1890	Procurador Geral da República Procurador da República
CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA	1891	Procurador Geral da República
Decreto nº 967, de 2 de janeiro de 1903	1903	Consultor Geral da República (CGR)
Decreto nº 7.751, de 23 de dezembro de 1909	1909	Procurador da Fazenda Pública
CONSTITUIÇÃO DE 1934	1934	Procurador Geral da República
CONSTITUIÇÃO DE 1937	1937	Procurador Geral da República
Decreto-Lei nº 986, de 27 de dezembro de 1938	1938	Procurador Geral da República Procurador Regional da República Procurador Adjunto Procurador da Propriedade Industrial Promotor de Justiça dos Estados (art. 1º).
Decreto-Lei nº 8.564, de 7 de janeiro de 1946	1946	Consultor Jurídico Procurador Geral da Fazenda Pública
CONSTITUIÇÃO DE 1946	1946	Procurador Geral da República

Conclusão

SEGUNDA FASE (República até CF de 1988) 1889-1988		
Legislação	Ano	Cargo ou Carreira
Decreto-Lei nº 9.608, de 19 de agosto de 1946	1946	Procurador Geral da República Procurador Adjunto Procurador da República Promotor de Justiça dos Estados (art. 1º).
Lei nº 1.341, de 30 de janeiro de 1950	1951	Procurador Geral da República Subprocurador Geral da República Procuradores da República no Distrito Federal e nos Estados (art. 27)
Lei nº 2.123, de 1º de dezembro de 1953	1953	Procurador das Autarquias Federais (transformação dos cargos de Procurador, Consultor Jurídico, Advogado, Assistente Jurídico, Adjunto de Consultor Jurídico, Assistente de Procurador, art. 2º)
Lei nº 2.642, de 9 de novembro de 1955	1956	Procurador Geral da Fazenda Nacional Procurador da Fazenda Nacional (redesignação do Adjunto do Procurador Geral da Fazenda Pública e Procurador da Fazenda Federal nos Estados, art. 2º)
Decreto nº 41.249, de 5 de abril de 1957	1957	Assistente do CGR (art. 2º do Regimento)
Lei nº 4.463, de 7 de novembro de 1964	1964	Assistente Jurídico (art. 3º)

Fonte: Guedes, 2009.

Por sua vez, a terceira fase (PÓS 1988 – quadro 3) marca-se pela separação de atribuições entre o que seria do Ministério Público da União e o que seria da Advocacia da União, destacando-se, ainda, pela localização de tais instituições, Ministério Público (da União) e Advocacia-Geral da União, fora dos Poderes da República, fixando-lhes a Constituição de 1988 posicionamento em parte própria, qual seja, das “Funções Essenciais à Justiça”, em companhia à Advocacia Privada e Defensoria Pública.

### Quadro 3: TERCEIRA FASE (Constituição de 1988) das procuradorias

TERCEIRA FASE (Constituição de 1988)		
Legislação	Ano	Cargo ou Carreira
CONSTITUIÇÃO DE 1988	1988	Advogado-Geral da União

Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993	1993	Procurador-Geral da União Procurador-Geral da Fazenda Nacional Consultor-Geral da União Advogado da União Procurador da Fazenda Nacional Assistente Jurídico
Lei nº 9.650, de 27 de maio de 1998 (MP nº 1.650-18/1998)		Procurador do Banco Central do Brasil
Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001 (1ª edição MP nº 2.048-26, 29.06.2000; sucedida pela MP nº 216-33, 28.12.2000 e MP nº 2.150-39, 31.05.2001).	2000 2001	Procurador Federal ( <i>Procurador Autárquico, Procurador, Advogado, Assistente Jurídico, Advogado e Procurador da SUSEPE e da CFM</i> )
Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002	2002	Procurador-Geral Federal (art. 11)
Lei nº 10.549, de 13 de novembro de 2002	2002	Advogado da União (enquadramento dos Assistentes Jurídicos na carreira de Advogado da União, art. 11)

Fonte: Guedes, 2009.

Não por menos GUEDES destaca que a Constituição de 1988 foi o grande marco na reestruturação das carreiras jurídicas ligadas ao Estado Federal, rompendo a secular tradição de concentração no “Procurador da República” da atividade de defesa da União, passando-a à Advocacia-Geral da União, ao mesmo tempo em que unificava nesta instituição a atividade consultiva e de representação extrajudicial à representação judicial da União (2009:355).

De fato, a Constituição de 1988 se apresentou como marco normativo responsável não somente por reestruturar e definir atribuições ao Ministério Público, como instituição controle, mas também por criar instituição única (ao menos com tais contornos e de forma específica) responsável pela defesa e representação judicial e extrajudicial do Estado brasileiro. Esta instituição é, pois, a Advocacia-Geral da União. No âmbito dos Estados e Municípios ter-se-iam as respectivas entidades de advocacia pública.

Prescreve o texto Constitucional, ao tratar das funções essenciais à justiça, em paralelo ao Ministério Público, o seguinte:

## Seção II

### DA ADVOCACIA PÚBLICA

(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

*Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente,*

*cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.*

§ 1º - A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 2º - O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

§ 3º - Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

*Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

*Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

Em SOARES (2010 e 2013) ressaltou-se que essa seria, pois, a origem da normatização constitucional da Advocacia Pública como ente independente na Administração brasileira, tendo em vista ausência de prescrição semelhante nas Cartas Constitucionais anteriores.

Porém, em princípio uma instituição de controle, existem dificuldades na definição de seu posicionamento institucional, seja por ser responsável pela assessoria e consultoria do Poder Executivo, o que indica controle e auxílio interno e suas eventuais limitações, seja por, do mesmo Texto Constitucional, se retirar sua atribuição de representação judicial e extrajudicial de todos os outros Poderes, inclusive Ministério Público, quando em juízo, (este último quando não nas atribuições finalísticas), o que indicaria um posicionamento no Estado brasileiro diferente de simples órgão de controle e assessoria interna, justamente por envolver atuação em nome do Judiciário, do Legislativo, do Executivo e do próprio Ministério Público.

Certo que a questão do posicionamento institucional envolve outras discussões sobre Advocacia de Estado X Advocacia de Governo; Assessoria

e Consultoria X Controle; Independência ou Autonomia funcional X vinculação ao Poder Executivo; Similitude de atribuições ante o Ministério Público X Oposição institucional, etc. Porém, busca-se no presente texto, ante limitações, identificar e analisar características da instituição que auxiliem na compreensão de seu papel na perspectiva da *accountability* horizontal, como instituição estatal, já contribuindo ao tema apenas tangenciar tais questões para melhor definir o posicionamento da instituição no ordenamento jurídico.

Limitação há, de qualquer forma, quando se considera a análise do conjunto de instituições, e suas relações entre si, que apresentam atribuições direcionadas ao controle e combate à corrupção, ou melhor, verificação de *accountability*, vez que tal passaria por um aprofundamento da discussão de agências quanto a sua coordenação e concorrência de atribuições e o consequente reflexo na questão de aumento de custos e ganho de eficiências. Não se propõe aqui tal análise aprofundada, ainda que alguns traços sejam espaçadamente tangenciados, como no tópico sobre agências no Estado e na Administração Nacional, destacando-se, porém, a questão da autonomia ou independência como elemento das “agências de controle”.

Assim, retornando à previsão constitucional, destaca-se que a Carta de 1988 colocou a Advocacia Pública no Capítulo das “Funções Essenciais à Justiça”, diferenciando-a em atribuições básicas de outras instituições como Ministério Público e Defensoria Pública, com destaque à defesa judicial e extrajudicial do Estado e das políticas de Governo e, como visto, assessoramento do Poder Executivo.

SILVA (2006:45) preceitua, quanto as atribuições destinadas à instituição o seguinte:

A Advocacia Pública assume, no Estado Democrático de Direito, mais do que uma função jurídica de defesa dos direitos patrimoniais da Fazenda Pública, mais até mesmo do que a defesa do princípio da legalidade, porque lhe incumbe igualmente, e veementemente, a defesa da moralidade pública que se tornou um valor autônomo constitucionalmente garantido. Não é que essa defesa lhe espaçasse antes do regime constitucional vigente. Mas, então, o princípio da moralidade tinha uma dimensão estritamente administrativa, quase como simples dimensão da legalidade, ligada aos problemas dos desvios de finalidade. Agora não, porque a Constituição lhe deu sentido próprio e extensivo, e abrangente da ética pública. O exercício de uma tal missão requer garantias específicas contra ingerências e contra atitudes mesquinhas de congelamento de remuneração.



Daí considerar-se a Advocacia Pública função essencial à Justiça e instituição apta a contribuir à consolidação do Estado que se espera por decorrência do paradigma assimilado pela Constituição Federal de 1988.

MOREIRA NETO (1992:3-8) consigna que o termo “*funções essenciais à Justiça*” é fruto da evolução teórica e prática do constitucionalismo colhido pelo constituinte de 1988 e representaria passo definitivo à preparação do Estado Brasileiro ao “Estado de Justiça”, como termo mais abrangente ao de Direito e que legitima outros entes, além do Poder Judiciário, à concretização daquela.

Neste contexto, talvez a Advocacia Pública de Estado não se confunda, em termos conceituais, com Advocacia Pública de Governo, apesar de, como também o próprio Estado em relação ao Governo, apresentarem traços de promiscuidade. Seriam faces da mesma moeda. É que a verificação de legalidade na atuação estatal é atribuição constitucional, cerne do plexo de competências da Advocacia Pública, o que, em princípio, não afastaria a possibilidade de defesa de opções por políticas públicas pelo Governo, conforme seu viés ideológico que, uma vez dentro dos contornos de legalidade e juridicidade, quando da representação judicial, devem ser encampados pela instituição por, como visto, representa o Poder Executivo em juízo.

Nesse sentido MOREIRA NETO (2009:24) reafirma:

Os Estados não se confundem com seus Governos e, muito menos, com seus governantes e, por consequência, os Advogados do Estado não podem ser tidos como advogados de governos ou, com maior razão, como advogados de governantes. A Advocacia de Estado, tanto quanto quaisquer dos demais ramos constitucionais das Funções Essenciais à Justiça, serve à sociedade, pois zela, no desempenho de seus respectivos cometimentos fundamentais, a representação judicial e a consultoria, por suas mais importantes instituições - Estado e o Direito - em todas e em cada uma das múltiplas relações da Administração.

Adentrando de certa forma o contorno das atribuições da instituição, até para melhor esclarecer essas atribuições com diferença de Poderes a que vinculadas, caberia destacar que, no âmbito da advocacia pública no nível federal, considerando, pois, a Advocacia-Geral da União - AGU, perceptível a bipartição de funções básicas maiores:

1. Assessorar, em papel também consultivo, o Poder Executivo, ou seja, a Administração Direta, assim como a Administração Indireta

ainda que, neste último caso, através de órgão vinculado como a Procuradoria-Geral Federal -PGF e;

2. Representar judicial e extrajudicialmente essa Administração Direta, da mesma forma a Administração Indireta, além de também o fazer quanto aos demais Poderes da República, inclusive o Ministério Público, quando demandado de forma institucional por terceiros e até outros poderes, menos quanto á atuação finalística de cada um deles.

Em SOARES (2010), ressaltou-se que competiria ao Advogado Público o dever constitucional de aperfeiçoamento da ordem jurídica, bem como o aconselhamento dos agentes políticos e servidores administrativos, no intuito de que sejam adotados, como conduta e/ou fruto do processo decisório, os atos e decisões destinados à afirmação dos valores jurídicos e democráticos pertinentes ao Estado Democrático de Direito.

Assim, caber-lhe-ia por um lado atuar em juízo em nome da União, seja na defesa em demanda contenciosa (polo passivo da relação processual) ou seja na atuação proativa necessária à tutela do erário, do interesse público (polo ativo da relação processual). Na atuação representativa judicial, os Advogados Públicos buscariam resguardar o interesse público, patrimonial ou não, como salienta CUNHA (2005:78):

Com efeito, a Fazenda Pública revela-se como fautziz do interesse público, devendo atender à finalidade da lei de consecução do bem comum, a fim de alcançar as metas de manter a boa convivência dos indivíduos que compõem a sociedade. Não que a Fazenda Pública seja titular do interesse público, mas se apresenta como o ente destinado a preservá-lo.

A atuação dos Advogados Públicos em juízo não se orientaria tão-somente pelo interesse pecuniário/financeiro, buscando além a manutenção e estabilidade da ordem jurídica, o cumprimento dos princípios constitucionalmente estabelecidos, bem como a viabilização das atividades administrativas. A Advocacia Pública Contenciosa, pois, defenderia a correta implementação dos direitos subjetivos, o que, em observância ao princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, garantiria a todos a solvência Estatal.

De outro lado, em SOARES (2010), esclarece-se que na função consultiva, a atividade do Advogado Público assumiria papel primordial de controle prévio da legalidade, probidade e moralidade, ou seja, de verificação sobre a obediência da Administração Pública ao ordenamento

jurídico. Por se tratar de uma atuação eminentemente preventiva, a atividade consultiva da Advocacia Pública possuiria, ainda, a função de evitar o aumento do número de demandas administrativas e judiciais, uma vez que a sua atuação possuiria caráter pedagógico em face ao administrador. Ao Advogado Público, pois, competiria verificar a compatibilidade das políticas públicas, sociais e econômicas, em face da ordem constitucional, o que contribui para a observância dos direitos fundamentais. A Advocacia Pública em consultoria também colaboraria à boa versação do erário e ao respeito; na fase de criação e implementação de políticas públicas; aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, por força até do art. 37 da Constituição Federal. Com isso contribuiria também à não criação de direitos subjetivos sem respaldo legal.

MOREIRA NETO (1992:10-14) diz que a Advocacia Pública, assim, como uma das “procuraturas constitucionais”, exerce função de controle institucional de provedoria, seja no consultivo ou na representação judicial, sendo pública não só quanto à finalidade, mas também quanto aos agentes, pois exercidas por agentes públicos, órgãos do Estado embora não incluídos em nenhum dos Poderes. Nesse controle público concretizariam sua função essencial à justiça.

Com efeito, ambas as faces da Advocacia Pública e pois, da Advocacia-Geral da União como instituição, colaborariam com o respeito à juridicidade, ou seja, com a atuação Estatal justa, razoável e principalmente legítima, não só conforme lei (norma), mas conforme princípios fundamentais do direito, consubstanciados expressamente na Carta Constitucional de 1988, o que levaria à integração e efetivação dos valores, finalidades e objetivos do Estado Democrático de Direito. E este papel de verificação de juridicidade do atuar da Administração e de todos os Poderes, além de indicar o plexo de atribuições necessárias à configuração do ente como de *accountability* horizontal, como aqui se busca demonstrar, efetivamente inclui a Advocacia Pública, de maneira geral, em um contexto de função estatal mais amplo do que de simples controle interno do Executivo, o que lhe impõe, pois, certa autonomia ou independência deste. Ao mesmo tempo, o mapa jurisdicional constitucionalmente definido em 1988 às “procuraturas constitucionais” indicaria a necessária, para O'DONNELL, relação de interpenetração institucional.

MACEDO (2008) auxilia no enquadramento ou no posicionamento institucional da Advocacia-Geral da União ao deixar claro que apesar de o ente não se configurar um Poder, por não deter autonomia financeira e administrativa, além de ter seu Chefe maior escolhido pelo Chefe do Poder Executivo, o que indica dependência orgânica a este Poder, também não se deixa enquadrar como órgão do Poder Executivo vez que seu plexo de

atribuições, que passa pelo combate a corrupção de todos os Poderes e não somente controle interno do Executivo, distingue severamente sua função daquela exercida primordialmente pelo Poder Executivo, levando-a, em nível funcional ao menos e para o Autor, enquadrar-se como ente autônomo de controle (“*policy control*”) imprescindível ao Estado Democrático de Direito.

MOREIRA NETO (2009:25) esclarece que realmente a constituição de 1988 fixou “*três Procuraturas constitucionais independentes (Ministério Público, Advocacia de Estado e Defensoria Pública), para que exercitassem, cada uma delas, em seus respectivos âmbitos funcionais e federativos, os poderes tipicamente estatais de fiscalização, zeladoria, promoção, defesa e controle*”... Tal arranjo, ainda para MOREIRA NETO, indicaria ocorrência de órgãos constitucionalmente independentes como marca de pluralização de centros de poder e de aperfeiçoamento dos mecanismos de controle de juridicidade recíproco no exercício das funções públicas.

MOREIRA NETO (2013:9-18), sobre estas novas funções estatais, que passam pelo controle de juridicidade, diz ainda o seguinte:

Assim, no novo modelo, o controle sobre o Estado administrador se desdobra: o antigo, exercido pelos tradicionais controles internos a cargo das funções legislativas e executivas, ambas política e partidariamente orientadas e cometidas a órgãos próprios do Estado, e o novo, segundo, exercido por controles externos a cargo de funções de fiscalização, promoção e defesa de interesses constitucionalmente assegurados, tanto cometidas e exercidas formalmente, por órgãos independentes da sociedade, política e partidariamente neutrais, instituídos no próprio aparelho de Estado, como, informalmente, pela cidadania, fora do aparelho de Estado.

Assim, para o Autor, a multiplicação (em número) e a especialização (em conteúdo) desses novos controles politicamente neutros e disseminados pelo corpo social, influenciaria diretamente na manutenção da legalidade estrita da ação estatal e, principalmente, em novo papel, na busca da legitimidade e licitude, atuando como sistemas formais e informais de proteção da juridicidade.

MOREIRA NETO (2011:7-30), diz mais, quando trata de Estado contemporâneo e juridicização de “contra-poderes”, salientando que, de fato, transcendeu-se as possibilidades do desenho constitucional do Estado moderno (apenas legislar, executar e julgar) com a instituição de novas e democráticas funções públicas, inclusive para atender demandas de massa, como as (funções) de intermediar e conciliar (2011:16-18), exercidas por instituições “*político-partidariamente neutrais e juridicamente abertas*”.

Dentre tais novas funções, a mais marcante diversificação de instrumentos sociais no Estado adviria da zeladoria, controle, promoção e defesa dos interesses da sociedade, sem que tal represente sobreposição às funções tradicionais, mas sim paralelo protagonismo.

Nas palavras do Autor (2011:19):

Este notável aperfeiçoamento trazido pelos novos instrumentos democráticos de expressão da cidadania não se sobrepõe, senão que se soma aos existentes, de modo a atuarem paralela e independentemente dos tradicionais canais partidários e eleitorais, que, como exposto, tornaram-se insuficientes, pela limitação inerente às instituições representativas forjadas na modernidade, para proverem, com individualização, presteza e qualidade, as prestações exigidas para o atendimento dos cada vez mais exigentes valores, necessidades, interesses e aspirações das sociedades de hoje.

Nesse sentido, MOREIRA NETO (2013) então detalha a repartição (e para nós com interpenetração) de atribuições definidas pela constituição de 1988, destacando 5 tipos de funções de controle neutrais, além da tradicionalmente exercida pelo Poder Judiciário:

1. As funções neutrais constitucionalmente independentes de fiscalização contábil, financeira e orçamentária, para a tutela da legalidade, legitimidade e economicidade da gestão administrativa, e da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência da gestão pública, categorizadas como atividades de zeladoria e controle, cometidas ao sistema de Tribunais de Contas;
2. As funções neutrais constitucionalmente independentes de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, de custódia da autonomia da instituição, do cumprimento do estatuto da magistratura e da observância dos princípios da Administração Pública, de promoção de justiça em casos de crime contra Administração Pública e abuso de autoridade e atribuições correlatas, categorizadas como de zeladoria, controle e promoção de justiça e cometidas ao Conselho Nacional de Justiça;
3. As funções neutrais constitucionalmente independentes de controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais dos seus membros, de custódia da autonomia funcional e administrativa dessa instituição e da observância dos princípios da Administração Pública, e atribuições correlatas, categorizadas como de zeladoria e controle e cometidas

ao Conselho Nacional do Ministério Público; 4. As funções neutrais constitucionalmente independentes e definidas como essenciais à justiça, categorizadas como de controle, zeladoria e promoção de interesses juridicamente qualificados de toda natureza, cometidas, respectivamente, conforme a especificidade dos interesses, aos membros de quatro complexos orgânicos distintos: do Ministério Público, da Advocacia de Estado, da Advocacia e da Defensoria Pública; e 5. As funções neutrais constitucionalmente independentes, categorizadas como de controle, zeladoria e promoção de interesses específicos relativos à inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual ou à constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, bem como em concursos públicos de ingresso na magistratura, no Ministério Público e nas procuradorias dos Estados e do Distrito Federal, cometidas à Ordem dos Advogados do Brasil.

Tal tipificação demonstraria, inclusive, a busca de completude do rol de funções ou atribuições de controle de juridicidade, ante insuficiências dos tradicionais, no momento em que, por exemplo e ainda para MOREIRA NETO (2013): o controle interno poderia ser político-partidariamente comprometido, longe da neutralidade exigida pelo Estado Democrático de Direito; o controle externo pelo judiciário seria somente reativo. Existiria, pois, uma necessária pluralização dos órgãos/entes de fiscalização/controle (e aqui, então, *accountability*), todos dotados de “*iniciativa própria e de independência funcional*”, a integrar-se um sistema nacional democratizado de controles.

MOREIRA NETO (2011:7-30), tratando ainda das funções neutrais (como novos canais de expressão da democracia pós-moderna), esclarece que devem ser desempenhadas por agentes do Estado com atribuições constitucionalmente definidas e afetas ao interesse da sociedade (prioritariamente) mas também ao (legítimo) do Estado, “*sob a óptica ampliada e pós-positivista da juridicidade*”. Tais funções neutrais (e não Poderes, em razão de uma unicidade do poder estatal), apresentariam neutralidade específica restrita a assuntos político-partidários e dupla legitimação, “*tanto pelo mérito em seu acesso – que é uma legitimação originária – como pelo exercício político-partidariamente isento de suas funções – que é uma legitimação corrente – por atuarem no interesse direto da sociedade*” (2011:23) na constitucional missão de zeladoria, controle e promoção de justiça.

Em suma, para MOREIRA NETO (2013), as funções essenciais à justiça, na qual se insere a Advocacia Pública seriam “*órgãos da sociedade*” inseridos no aparelho do Estado, mas independentes dos tradicionais Poderes, e com função de controle de juridicidade (fiscalização, promoção

e defesa) dos direitos e deveres previstos na Constituição, incluindo as obrigações inerentes à gestão pública e à implementação de políticas (também) públicas.

Daí a aproximação com a compreensão de suas características como agência de *accountability* horizontal, induzido à melhor verificação, que aqui se pretende, da existência autônoma de poder-dever, disposição e instrumental na supervisão e controle dos atos do Executivo que pudessem ser considerados delituosos, como destacado em O'DONNELL (1998)

Assim, como ente do Estado Democrático de Direito; vinculado ao Poder Executivo como órgão de assessoramento e consultoria, mas, ao mesmo tempo, com função de representação jurídica de todos os Poderes da União e taxada função essencial à justiça pelo Texto Constitucional de 1988; a Advocacia-Geral da União parece apresentar algumas características que, se somadas à verificação de certa independência funcional ao Governo e a certa disposição institucional de controle, poder-se-ia configurar como agência de *accountability* horizontal.

Nesta linha, cabe destacar que a instituição apresentaria efetivamente plexo de atribuições a indicar preocupação com a diminuição dos efeitos da malversação do erário, da corrupção, da improbidade, na sociedade e no Estado, seja ao tentar impedir irregularidades em contratações, no seu atuar consultivo, de assessoramento do Poder Executivo e encaminhamento aos ditames da lei de licitações, por exemplo, ou seja na defesa e na recomposição concreta do patrimônio público dilapidado, por exemplo, por agentes públicos e privados ímprobos, com a proativa atuação contenciosa.

A exemplo da atuação proativa contenciosa, a Portaria n. ° 15, de 25 de setembro de 2008, complementada pela Portaria n. 12, de 15 de dezembro de 2009, da Advocacia-Geral da União (por seu órgão de representação e assessoramento da Administração Direta, qual seja Procuradoria-Geral da União) que criou grupo de atuação jurídica proativa no combate à corrupção, tendo como integrantes Advogados da União em exclusividade de atuação<sup>23</sup>.

É de se verificar, assim, que a instituição selecionada apresenta características funcionais a indicar passo firme em direção à eficiência no combate à corrupção, às ilegalidades, o que poderia contribuir à construção de uma sociedade justa e solidária; objetivos da República e metas constitucionais dos entes, órgãos e agentes públicos que compõem o Estado Democrático de Direito.

---

23 Agraciado com Premiação Especial do Instituto INNOVARE, em 2011 como medida exemplar na atuação contra a corrupção.

Objetivamente o que se quer indicar é, até aqui, que a instituição escolhida à análise, a Advocacia-Geral da União, de fato apresenta *como atribuições legais, formais, o poder-dever de atuar contra atos presumidamente ilegais*, irregulares, sejam cometidos por particulares ou sejam cometidos por entes e agentes públicos estatais, inclusive sendo dotada (pois tem legitimidade expressa para as utilizar) de instrumentos formais legais de responsabilização, punição ou coerção, como lei de ação civil pública, lei da ação popular (intervir), lei de improbidade administrativa, com amplo poder coercitivo ou punitivo<sup>24</sup>. Além disso, estaria incluída em conjunto de órgãos, entes, ou na linguagem de O'DONNELL, agências dotadas de atribuições jurisdicionais definidas pela Constituição de 1988 e que formariam mapa de interpenetração necessária a efetiva ocorrência da *accountability* horizontal ante posicionamento institucional coerente com o adotado no marco teórico.

Resta, entretanto, melhor definir estas atribuições, em especial com normativo infraconstitucional e interno, eis que um tanto quanto generalizadas no nível constitucional, em especial para, quando da verificação da atribuição contenciosa proativa, utilizar o apresentado, inclusive com dados, para se verificar a ocorrência da “*vontade de atuar*” como característica necessária a uma agência de *accountability* horizontal.

Tal será desenvolvido nos tópicos 5.3, 5.4 e 5.5, cabendo, antes, porém, ao tópico 5.2 a tarefa de explicitar o quadro estrutural da instituição para melhor apresentação e, também, mínima configuração da característica da “*capacidade*” da agência.

#### 4.2 Estrutura, organogramas, cargos e números

O'DONNELL, como já destacado, aponta a necessidade de a agência de *accountability* horizontal designada apresentar, além da atribuição formal-legal, efetiva capacidade (física, organizacional e técnica) para desempenhar sua função.

Nesse sentido, o presente tópico apresentará a estrutura (física organizacional e técnica) como delineada e organizada (apenas os aspectos centrais) pela própria instituição em seu sítio na *internet*.<sup>25</sup> Em um segundo momento, serão apresentados dados colhidos pelo Ministério da Justiça e publicados em 2011, trazendo, ainda, alguns números de atuação da instituição.

Destaca-se, assim, de início, estrutura e organização da Advocacia-Geral da União, exatamente como apresentada pela mesma:

24 Sobre a amplitude de cada uma dessas leis que instrumentalizam ferramentas de coerção remete a SOARES (2013).

25 Razão pela qual os dados serão postos como colhidos (**literalmente transcritos**) nos “links” e “sublinks” dos denominados “Órgãos Centrais” da Instituição e podem ser verificados no endereço virtual [www.agu.gov.br](http://www.agu.gov.br).



## A Instituição – AGU

A apresentação geral retoma o estabelecido no art. 131 da Constituição Federal, ou seja, *“a Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.”*

A atuação consultiva da Advocacia-Geral da União (AGU) se dá por meio do assessoramento e orientação dos dirigentes do Poder Executivo Federal, de suas autarquias e fundações públicas, para dar segurança jurídica aos atos administrativos que serão por elas praticados, notadamente quanto à materialização das políticas públicas, à viabilização jurídica das licitações e dos contratos e, ainda, na proposição e análise de medidas legislativas. Há também atividades de conciliação e arbitramento com objetivo de resolver administrativamente os conflitos entre a União, autarquias e fundações, evitando-se, assim, a judicialização. Os responsáveis pelo exercício das atividades consultivas são os Advogados da União, os Procuradores da Fazenda Nacional, os Procuradores Federais e Procuradores do Banco Central, cada qual na sua respectiva área de atuação, distribuídos nos seguintes órgãos: Advogado-Geral da União; Consultoria-Geral da União; Consultorias Jurídicas nos Estados; Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios; Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional junto ao Ministério da Fazenda, Procuradoria-Geral Federal e Procuradoria do Banco Central.

A atuação contenciosa da Advocacia-Geral da União (AGU) se dá por meio da representação judicial e extrajudicial da União (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e dos órgãos públicos que exercem função essencial à justiça), além de suas autarquias e fundações públicas. A representação judicial é exercida em defesa dos interesses dos referidos entes nas ações judiciais em que a União figura como autora, ré ou, ainda, terceira interessada. A representação extrajudicial é exercida perante entidades não vinculadas à Justiça, como órgãos administrativos da própria União, Estados ou Municípios. Os responsáveis pelo exercício das atividades de representação são os Advogados da União, os Procuradores da Fazenda Nacional, Procuradores Federais e Procuradores do Banco Central, cada qual na sua respectiva área de atuação.

O Advogado-Geral da União representa a União perante o Supremo Tribunal Federal. O Procurador-Geral da União representa a União perante o Superior Tribunal de Justiça nas questões cíveis e trabalhistas e o Procurador-Geral da Fazenda Nacional, nas questões tributárias e fiscais. Os Procuradores Regionais representam a União junto aos Tribunais Regionais Federais nas

cinco regiões, com sede no DF, RJ, SP, RS e PE. Os Procuradores Chefes nos Estados representam a União junto à 1ª instância nas Capitais (Justiça Federal e Trabalhista) e os Procuradores Seccionais e Escritórios de Representação representam a União junto à 1ª instância no interior.

Diz-se expressamente ainda que: *“A Advocacia-Geral da União (AGU) é uma Instituição prevista pela Constituição Federal, e tem natureza de Função Essencial à Justiça, não se vinculando, por isso, a nenhum dos três Poderes que representa”*.

### **O Advogado-Geral da União**

O Advogado-Geral da União é o mais elevado órgão de assessoramento jurídico do Poder Executivo e, como visto, exerce a representação judicial da União perante o Supremo Tribunal Federal. O cargo submetido à direta e pessoal supervisão do Presidente da República, sendo de livre nomeação dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada. Suas atribuições são as descritas no art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União.

### **O Conselho Superior da AGU – CSAGU**

O Conselho Superior da Advocacia-Geral da União é órgão de direção superior da AGU, a que compete propor, organizar e dirigir os concursos de ingresso nas Carreiras da Advocacia-Geral da União, organizar as listas de promoção e de remoção, julgar reclamações e recursos contra a inclusão, exclusão e classificação em tais listas, e encaminhá-las ao Advogado-Geral da União, decidir, com base no parecer previsto no art. 5º, inciso V desta Lei Complementar, sobre a confirmação no cargo ou exoneração dos Membros das Carreiras da Advocacia-Geral da União submetidos à estágio confirmatório, e fixar os critérios disciplinadores dos concursos de ingresso nas carreiras da AGU. As competências estão descritas nos artigos 7º e 8º da Lei Orgânica da AGU (Lei Complementar nº 73, de 1993).

### **A Secretaria-Geral de Contencioso – SGCT**

A Secretaria-Geral de Contencioso tem sua estrutura e competências hoje definidas no Decreto nº 7.392, de 13 de Dezembro de 2010, art. 8º ao 11º, destacando-se *assistir o Advogado-Geral da União na representação judicial da União, no Supremo Tribunal Federal, no que se refere aos processos de controle concentrado, difuso de constitucionalidade e de competência originária, exceto nos processos de competência da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; assistir o*

*Advogado-Geral da União na representação judicial, perante o Supremo Tribunal Federal, dos Ministros de Estado e do Presidente da República, ressalvadas as informações deste último em mandados de segurança e injunção; uniformizar as teses apresentadas pela União, pelo Presidente da República e pelo Advogado-Geral da União, perante o Supremo Tribunal Federal; orientar as Unidades de Contencioso da Advocacia-Geral da União em matéria constitucional e no tocante ao cabimento de ações de competência originária do Supremo Tribunal Federal.”*

### **A Procuradoria-Geral da União – PGU**

A Procuradoria-Geral da União – PGU - é órgão de direção superior da Advocacia-Geral da União – AGU, subordinada diretamente ao Advogado-Geral da União como representante judicial da União, abrangendo os três poderes da república e as funções essenciais à justiça e com atribuições definidas também na Lei Complementar 73, capítulo IV. É dirigida pelo Procurador-Geral da União, cargo de natureza especial nomeado pelo Presidente da República e responsável pela coordenação de 68 órgãos de execução distribuídos pelo país: Procuradorias-Regionais da União, Procuradorias da União e as Procuradorias-Seccionais da União.

O Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010, detalha as competências da PGU em seu art. 21, destacando-se: *planejar, coordenar e supervisionar as atividades relativas à representação e defesa judicial da União; supervisionar, coordenar, orientar e acompanhar a atuação das Procuradorias Regionais, das Procuradorias da União nos Estados e das Procuradorias Seccionais da União; propor diretrizes, medidas e atos normativos para racionalização das tarefas administrativas pertinentes à representação e defesa judicial da União.*

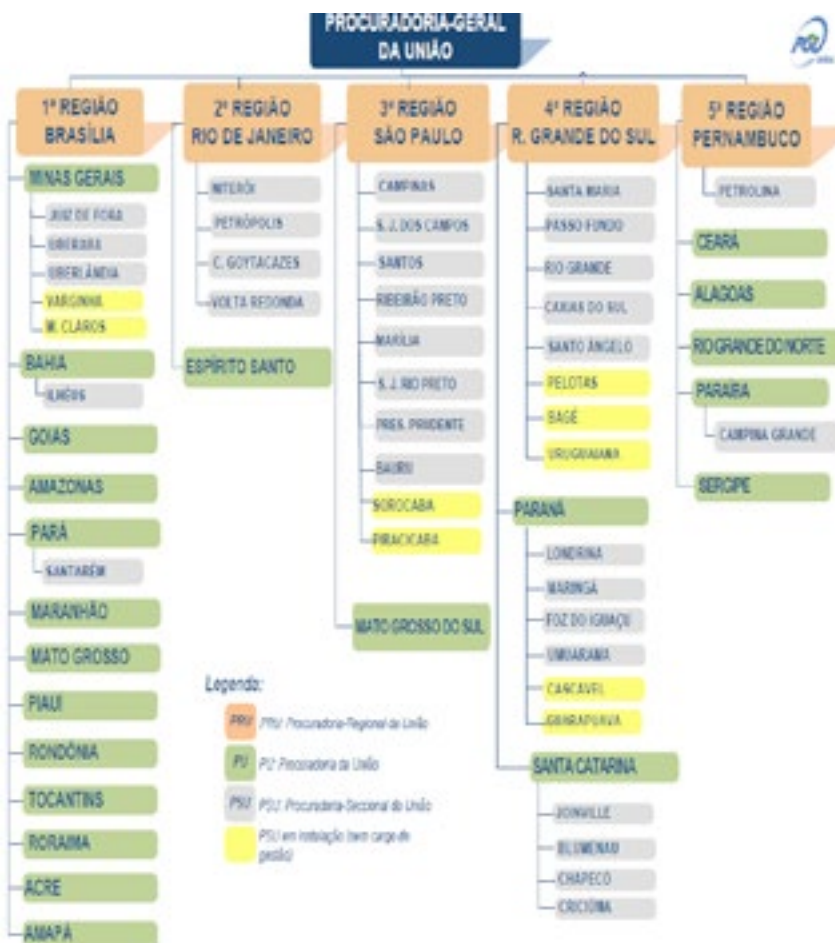
Apresenta melhor visualização nos organogramas disponibilizados nas próximas páginas.

Figura 2: Organograma Interno da Procuradoria-Geral da União



Fonte: Advocacia-Geral da União.

Figura 3: Organograma Externo da Procuradoria-Geral da União



Fonte: Advocacia-Geral da União.

### A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN

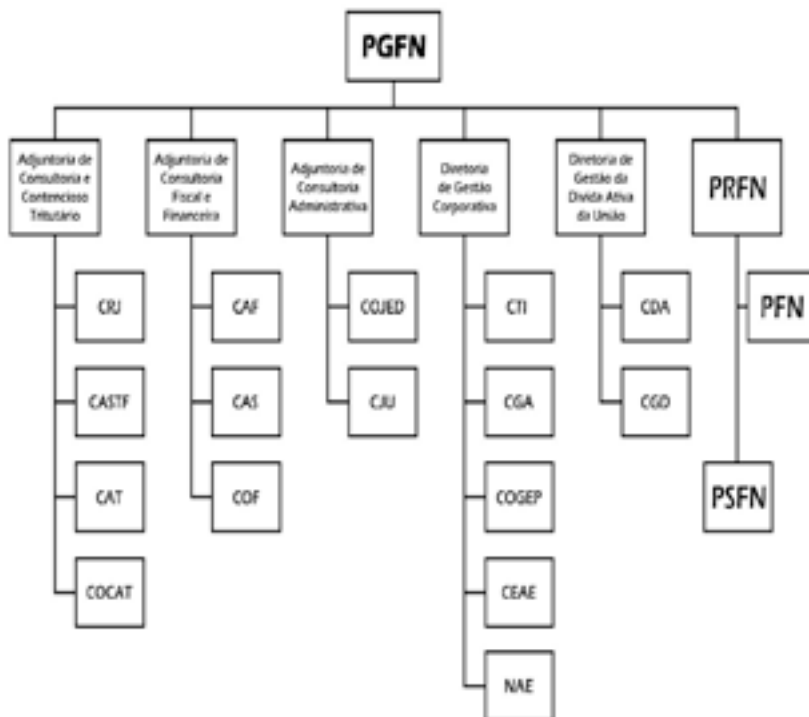
A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, na forma atualmente conhecida, foi criada com a Lei nº 2.642, de 9 de novembro de 1955, apresentando ainda, na linha iniciada pelo Decreto-Lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967: a vinculação administrativa da PGFN como órgão do Ministério da Fazenda

e a atribuição de apurar e inscrever, para fins de cobrança judicial, a dívida ativa da União, tributária ou de qualquer outra natureza

Com a Constituição da República de 1988, a PGFN passou a integrar a AGU tendo, por força da Lei Complementar nº 73/1993, subordinação técnica e jurídica ao Advogado-Geral da União. Assim, é hoje órgão de direção superior da Advocacia-Geral da União e suas atribuições residem, conforme art.s 12e 13 da citada Lei, na representação da União em causas fiscais, na cobrança judicial e administrativa dos créditos tributários e não-tributários e no assessoramento e consultoria no âmbito do Ministério da Fazenda. Também o Decreto-Lei nº 147, de 03 de fevereiro de 1967, trata da competência da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

É possível ser representada pelo seguinte organograma:

**Figura 4: Organograma da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)**



Fonte: Advocacia-Geral da União.

## **A Procuradoria-Geral Federal – PGF**

A Procuradoria-Geral Federal – PGF é órgão **vinculado** à Advocacia-Geral da União - AGU, criado pela Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002 e tem como titular o Procurador-Geral Federal, também cargo de natureza especial nomeado pelo Presidente da República, mediante indicação do Advogado-Geral da União.

Cabe à Procuradoria-Geral Federal exercer a representação judicial, extrajudicial, a consultoria e assessoramento jurídicos de, atualmente, 159 autarquias e fundações públicas federais, bem como a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial, nos termos do artigo 17 da Lei Complementar nº 73/93.

Atualmente, a Procuradoria-Geral Federal encontra-se em fase de aprimoramento da estrutura de seus órgãos de execução, mediante a instalação das Procuradorias Seccionais Federais e a organização das Procuradorias Regionais Federais e Procuradorias Federais nos Estados, tudo no intuito de consolidar a centralização da defesa judicial e extrajudicial dos entes sob sua representação.

Alguns dados podem ser destacados, em conjunto à apresentação dos organogramas aplicáveis à PGF:

- Procuradores Federais (cargos) - 4.369
- Autarquias e fundações públicas federais representadas – 159
- Unidades – 712
- Organograma, conforme Figura 5.

### **Figura 5: Organograma da Procuradoria-Geral Federal (PGF)**



Fonte: Advocacia-Geral da União.



### **A Procuradoria-Geral do Banco Central – PGBC**

A Procuradoria-Geral do Banco Central é responsável, com exclusividade, pela assessoria jurídica e representação judicial e extrajudicial do Banco Central do Brasil, Autarquia a quem compete cuidar da política monetária e do Sistema Financeiro Nacional (arts. 164 e 192 da Constituição de 1988). Faz parte da estrutura administrativa do Banco Central do Brasil, sendo diretamente subordinada ao seu Presidente, e é órgão tecnicamente **vinculado** à Advocacia-Geral da União (AGU), nos termos do art. 131 da Constituição e do art. 17 da Lei Complementar n.º 73, de 10 de fevereiro de 1993. O chefe da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil é o Procurador-Geral, que é nomeado pelo presidente da autarquia entre os procuradores do Banco Central em atividade e não possui mandato.

### **A Escola Superior da Advocacia-Geral da União – ESAGU**

A ESAGU é órgão “*horizontal*” na estrutura da AGU e apresenta as seguintes atribuições: promover e intensificar programas de treinamento sistemático, progressivo e ajustado às necessidades da Advocacia-Geral da União nas suas diversas áreas; planejar e promover pesquisa básica e aplicada, bem como desenvolver e manter programas de cooperação técnica com organismos nacionais e internacionais sobre matéria de interesse da Advocacia-Geral da União; coordenar, orientar, apoiar e executar atividades acadêmico-científicas e culturais, consolidar e avaliar as propostas para aquisição de livros, assinaturas de periódicos e demais publicações de natureza técnico-científica a serem utilizados pela Advocacia-Geral da União.

### **A Corregedoria-Geral da Advocacia-Geral da União – CGAGU**

A Corregedoria-Geral da Advocacia da União atua como órgão de correição dos órgãos jurídicos e fiscalização das atividades funcionais dos Membros de carreira jurídica integrantes da Instituição. O seu papel é exercer uma atividade de controle preventiva, corretiva e de apuração de eventuais irregularidades constatadas nos órgãos jurídicos da Advocacia-Geral da União, tendo suas competências definidas no art. 5º, 6º e 32º da LC 73/93, dentre outras normas internas como Portaria AGU nº 342, de 7 de julho de 2003; Portaria AGU nº 1.149, de 27 de novembro de 2006; Portaria AGU nº 415, de 2 de maio de 2007; Portaria AGU nº 1621, de 10 de novembro de 2009; Decreto nº

7.392, de 13 de dezembro de 2010; Portaria CGAU nº 584, de 23 de dezembro de 2010 e Portaria CGAU nº 585, de 23 de dezembro de 2010. Limita-se, assim, a atividade correicional, propriamente dita; a coordenação do estágio confirmatório dos Membros da AGU; a atividade disciplinar, que compreende a instauração de medidas disciplinares contra membros de carreiras jurídicas da Advocacia-Geral da União; e a atividade de apoio a julgamento

### **A Ouvidoria-Geral da Advocacia-Geral da União – OGAGU**

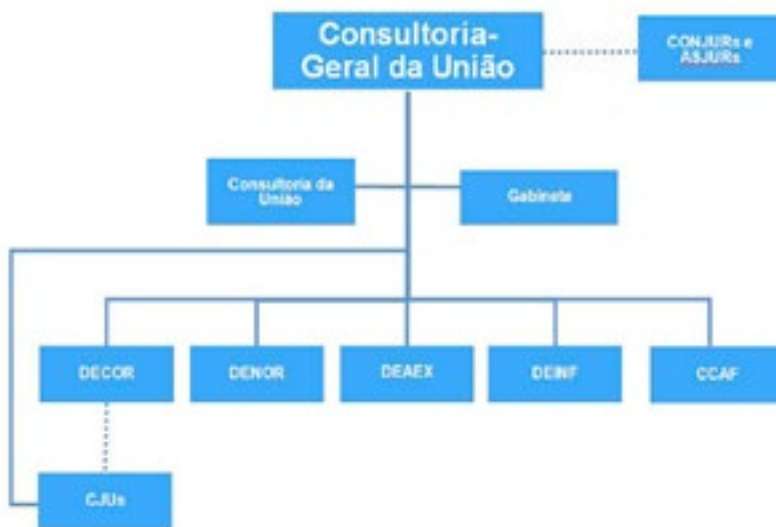
A Ouvidoria-Geral da AGU tem a atribuição de assegurar canal de manifestação e representação dos interesses dos cidadãos frente à AGU para a resolução ágil das demandas apresentadas; promovendo a cidadania e a melhoria dos serviços prestados, contribuindo com o aperfeiçoamento dos processos operacionais e estratégicos.

### **A Consultoria-Geral da União – CGU**

A Consultoria-Geral da União (CGU), órgão máximo da atividade consultiva da Advocacia Pública no âmbito da União, responsável por auxiliar o Advogado-Geral da União no assessoramento jurídico ao Presidente da República, nos termos do art. 10º da Lei Complementar nº 73/1993, teve sua estruturação iniciada em 2001, com a nomeação do primeiro Consultor-Geral da União.

Em setembro de 2007 foi editado o Ato Regimentoal AGU nº 5, estabelecendo nova estrutura organizacional da CGU, a saber: - Gabinete do Consultor-Geral da União; - Consultoria da União (composta por 10 Consultores); - Departamento de Assuntos Extrajudiciais - DEAEEX; - Departamento de Orientação e Coordenação de Órgãos Jurídicos - DECOR; - Departamento de Análise de Atos Normativos - DENOR; - Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas - DEINF; - Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal - CCAF; - Núcleos de Assessoramento Jurídico – Najs (atuais Consultorias Jurídicas da União nos Estados - CJUS). Várias modificações foram ainda implementadas na CGU pelo Ato Regimentoal nº 4, de 27 de setembro de 2007; Ato Regimentoal AGU nº 1 de 05/03/2007.

Melhor visualização encontra no seguinte organograma:

**Figura 6: Oganograma da Consultoria-Geral da União (CGU)**

Fonte: Advocacia-Geral da União.

### A Secretaria-Geral de Administração da Advocacia-Geral da União – SGA

A Secretaria Geral de Administração é o órgão encarregado do planejamento, coordenação e supervisão de atividades de gestão de documentos e de arquivos, sistemas federais de planejamento e de orçamento, serviços gerais, administração dos recursos de informação, de recursos humanos e de organização, além da inovação institucional. Tem como: Missão - Prover recursos humanos, logísticos, orçamentários e financeiros de forma acessível, tempestiva e com qualidade para que a AGU cumpra sua missão institucional; Visão - Ser reconhecida na AGU, até 2015, como unidade de referência no provimento de soluções administrativas e na valorização de seus profissionais; Valores - Ética, Legalidade, Impessoalidade, Eficiência, Transparência, Valorização de pessoas, Comprometimento, Proatividade, Integração, Cooperação, Responsabilidade Socioambiental, Foco no Resultado.

Cabe destacar que a Secretaria-Geral de Administração é a responsável pela gestão patrimonial (estruturas das sedes/unidades) da AGU e, ante série de reclamações internas, desenvolveu um Programa de

acompanhamento da qualidade de tais instalações, que serve para obter um diagnóstico de precariedade da estrutura física.

Esta, pois, a estrutura física e organizacional da Instituição objeto de pesquisa como apresentada pela mesma.

De outro lado, o “*I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil*”, produzido em 2011 e disponibilizado pelo Ministério da Justiça<sup>26</sup> em seu sítio na internet, apresenta alguns dados e informações que já podem aqui ser considerados, vez que indica a visão que o Governo, ou melhor, a Administração, além da instituição, tem desta.

Desde o início, cabe frisar, já se indica que há algo de diferente no posicionamento da instituição:

[...] a carreira do Advogado Público assume papel de fundamental importância no controle da legalidade, na defesa da instituição administrativa, do interesse público e dos direitos constitucionais, exercendo função orgânica de Estado e função essencial à justiça. Daí a necessidade de conhecimento da realidade existente no país nas respectivas instituições, bem como do atual perfil do Advogado Público. (fl. 11)

De fato, após alguma apresentação (fls. 22 a 29) traz ainda dados que podem complementar à compreensão da estrutura da Instituição selecionada à análise. Por exemplo, é apresentada a questão orçamentária, destacando-se a absoluta vinculação ao Poder Executivo com 100% de dependência do Tesouro Nacional, pois a “*AGU integra o Orçamento Fiscal que compõe a Lei Orçamentária Anual – LOA*”. Salienta-se especificadamente que o órgão, “*a exemplo dos demais Órgãos do Poder Executivo Federal*” tem sua execução orçamentária dependente de limites de empenho e pagamento fixados por meio do Decreto de Programação Orçamentária e Financeira, e Portarias Interministeriais do Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Esclarece-se, ainda, que a instituição tem orçamento próprio, mas sem autonomia administrativa, não tendo iniciativa exclusiva de elaborar a própria peça orçamentária.

<sup>26</sup> Elaborado com a seguinte justificativa: *A Advocacia Pública brasileira é uma Instituição com função essencial à Justiça, criada pela Constituição Federal de 1988, cuja atribuição principal é representar a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios Judicial e extrajudicialmente, diretamente ou por meio de órgão vinculado, e também desenvolver as atividades de consultoria e assessoramento do Poder Executivo. No entanto, embora seja uma Instituição cujas atribuições são importantíssimas para a consolidação do Estado Democrático, o papel desempenhado pelos membros da Advocacia Pública é pouco conhecido pela sociedade assim como também a atuação da Instituição e sua importância no dia-a-dia do cidadão. Dessa forma o presente estudo tem por escopo contribuir para um maior entendimento sobre o trabalho desenvolvido pelos Advogados Públicos Federais, Procuradores Estaduais e Municipais e também colher informações sobre a estrutura organizacional, orçamentária, financeira, material e de recursos humanos da Instituição bem como a produtividade e perfil dos seus membros.* (fl. 15)

Em tabela própria, exemplifica-se com valores orçamentários:

**Tabela 1: Orçamento da AGU, de acordo com a lei orçamentária anual – 2006-2010**

Ano	Aprovado na lei	Disponibilizado	Efetivamente Executado
2006	1.141.135.024,00	1.117.135.024,00	1.114.402.369,00
2007	1.458.331.144,00	1.456.296.630,00	1.430.036.740,00
2008	1.959.309.763,00	1.924.046.891,00	1.908.795.763,00
2009	2.189.399.726,00	2.173.799.402,00	2.114.123.608,00
2010	2.377.208.157,00	2.299.974.723,00	1.778.994.529,00

Fonte: *I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil, 2011*

Interessante pontuar, no intuito de melhor se compreender a evolução orçamentária, análise comparativa desenvolvida pela própria entidade em julho de 2015<sup>27</sup>, salientando-se que enquanto o orçamento da AGU teria crescido apenas 21% entre 2010 e 2014, o do Ministério Público Federal (MPF) teria aumentado 99%, e o da Defensoria Pública da União (DPU) 486%. Já o orçamento relativo da AGU, ou seja, a verba que a instituição tem dividida pela quantidade de seus membros, seria, em 2015, 11 (onze) vezes menor que o do MPF e 6 (seis) vezes inferior ao da DPU.

Os números de pessoal tinham os contornos abaixo, com destaque à verificada defasagem de pessoal de apoio administrativo (354,3%) e de membros das carreiras finalísticas:

**Tabela 2: Cargos criados, Advogados na ativa e aposentados – AGU**

	Até 31/12/2009	Situação até 31/10/2010
Cargos Criados	8.199	8.199
Advogados Públicos Federais na ativa	6.030	5.896
Advogados Públicos Federais aposentados	539	636

Fonte: *I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil, 2011*

<sup>27</sup> [http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/338176](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/338176).

**Tabela 3: Cargos e servidores, AGU – Posição em 31/10/2010**

	Quantidade
Cargos criados exclusivamente para apoio administrativo	2.083
Servidores do executivo lotados permanentemente na AGU	1.816
Servidores na ativa	1.816
Servidores requisitados e/ou cedidos	2.295
Servidores/empregados terceirizados (Exceto limpeza e vigilância)	1.593
Estagiários de direito remunerados	1.217
Estagiários de direito voluntários	0
Estagiários da área administrativa, econômica, contabilidade e informática	71
Número necessário de servidores	8.250

Fonte: *I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil, 2011*

O mesmo Diagnóstico apresenta, então, dados referentes a resultados de atuação geral da instituição na área contenciosa judicial, até aquele período, sem maior juízo de valor, mas a indicar acréscimo volumétrico e especialização técnica desenvolvida (no período de 2006 a 2008 o número de ações ajuizadas pela Instituição teve acréscimo de 85,7% e os recursos interpostos de 38,4%. Por outro lado houve um declínio de 42,5% e 4,6% no número de execuções fiscais e ações respondidas, respectivamente):

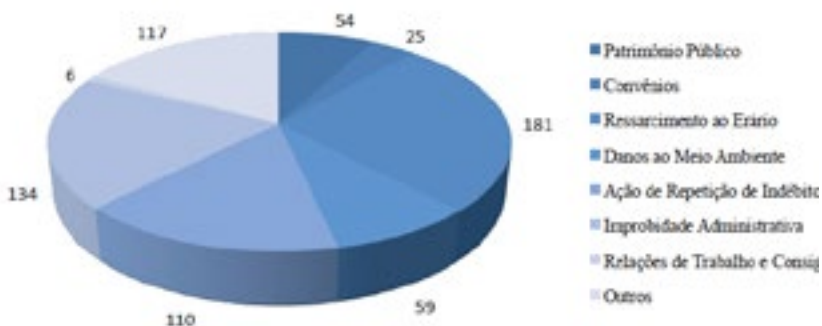
**Tabela 4: Ações ajuizadas e respondidas, Execuções fiscais e Recursos interpostos, AGU, 2006 – 2008**

Ano	Ações Ajuizadas	Execuções fiscais	Ações respondidas	Recursos Interpostos
2006	13.322	36.856	1.294.746	395.567
2007	16.567	13.706	1.347.396	361.326
2008	24.741	21.186	1.235.265	547.362

Fonte: *I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil, 2011*

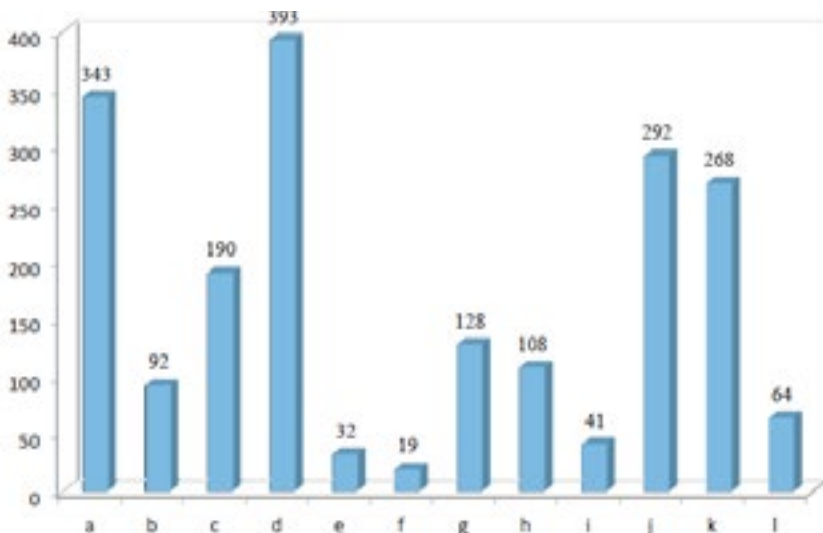
Mais especificadamente e com maior pertinência ao tema do presente estudo, cabe destacar dados sobre atuações em que o ente público figure no polo ativo da demanda judicial, em matérias, temas, com vinculação direta à verificação de *accountability* e controle à corrupção, inclusive com busca de recomposição patrimonial ou ressarcimento ao erário, patrimônio público e improbidade administrativa:

Gráfico 1: Quantidade de ações ajuizadas, União como Autora/Assistente, por matéria envolvida



Fonte: I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil, 2011

Gráfico 2: Quantidade de ações ajuizadas, União como Autora/Assistente, por cargos públicos e outros envolvidos

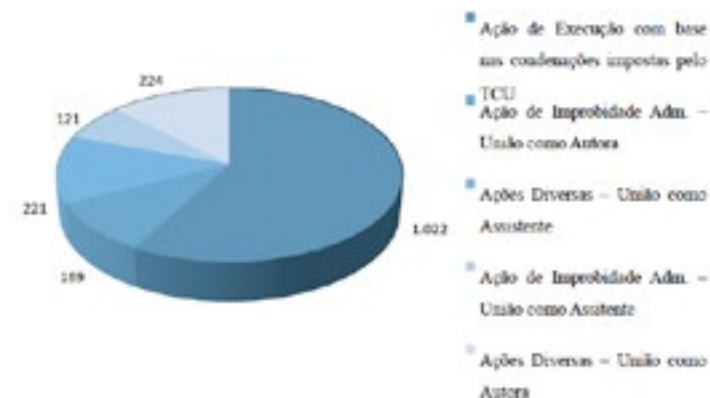


a) Servidor público b) Ex-servidor público c) Prefeito Municipal d) Ex-Prefeito municipal e) Ex-Militar/Militar f) Deputado/Ex-Deputado g) Secretário, Ex-Secretário Municipal/Estadual h) Ex-Diretor de Entidades/Órgãos Públicos i) Chefe/Diretor de Entidades/Órgãos Públicos j) Empresas/Empresários k) Pessoa Física l) Outros

Fonte: I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil, 2011

A pesquisa também demonstra os tipos de ações mais ajuizadas pela Instituição e seus Órgãos vinculados, destacando-se execuções fiscais, execução com base nas condenações impostas pelo Tribunal de Contas da União, embargos à execução, ações diversas (Ação Civil Pública, Ação de Ressarcimento, Ação Cautelar, Ação Possessória e Ações Dominiais) e ação ordinária. No destaque, os ajuizamento feitos pela Procuradoria-Geral da União:

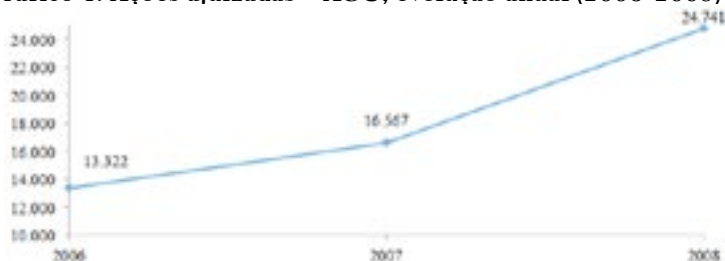
**Gráfico 3: Ações ajuizadas por tipo e quantidade – PGU/CGU**



Fonte: I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil, 2011

Ao fim, dentre outros dados, são apresentados os resultados gerais de produtividade<sup>28</sup>, com redução, no período considerado, das ações judiciais em que o ente público federal é réu<sup>29</sup> (ainda que com aumento de recursos) e também diminuição na execução de dívidas fiscais:

**Gráfico 4: Ações ajuizadas – AGU, evolução anual (2006-2008)**



Fonte: I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil, 2011

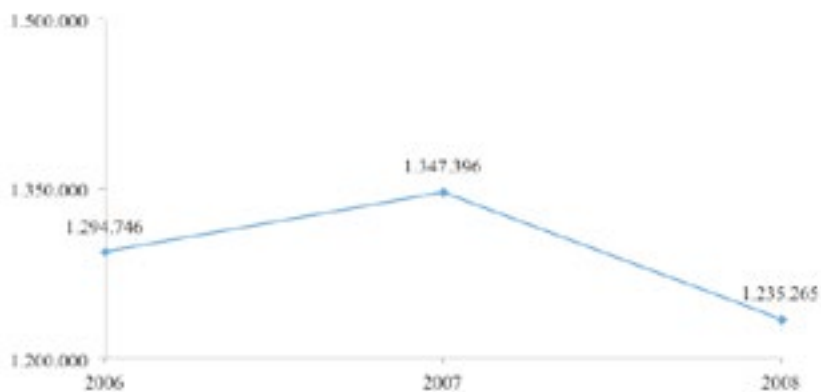
<sup>28</sup> Infelizmente não tão gerais por não compreender toda a dimensão consultiva da Instituição.

<sup>29</sup> O que poderia indicar menor equívoco ou maior correção e lisura na implementação de direitos a servidores e contratados.



Por outro lado, o número de ações respondidas pela AGU sofreu uma queda de 4,8% no período de 2006 a 2008:

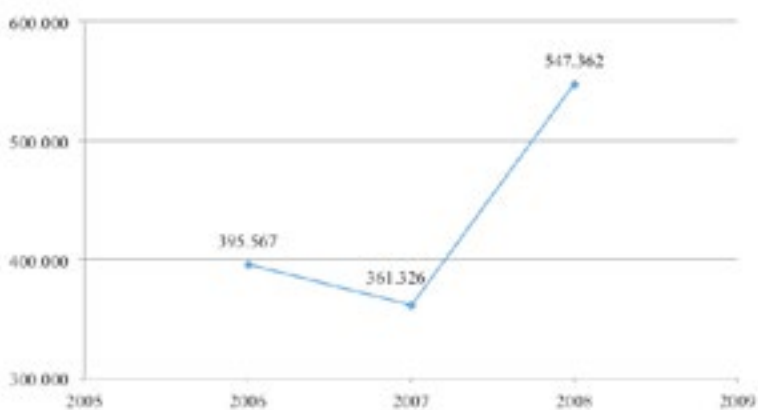
**Gráfico 5: Ações respondidas – AGU, evolução anual (2006-2008)**



Fonte: I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil, 2011

Enquanto o número de recursos cresceu em 38,4% no mesmo período:

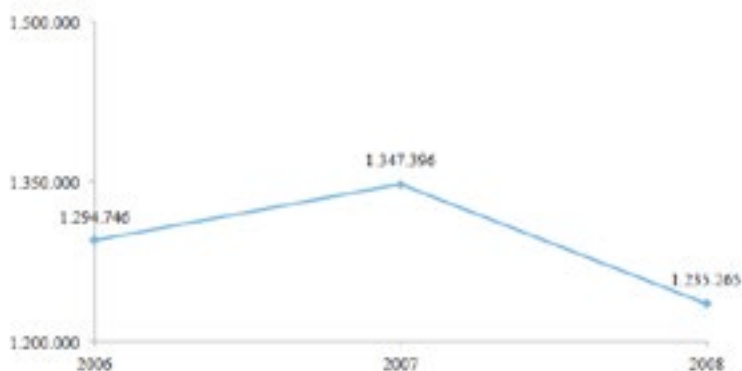
**Gráfico 6: Recursos interpostos – AGU, evolução anual (2006-2008)**



Fonte: I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil, 2011

No período de 2006 a 2008, houve uma queda da ordem de 43,6% no número de execuções fiscais:

**Gráfico 7: Execuções fiscais – AGU, evolução anual (2006-2008)**



Fonte: *I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil, 2011*

Entretanto, há indicativo de acréscimo no volume financeiro arrecadado pela instituição no mesmo período<sup>30</sup>:

**Tabela 5: Arrecadação de Honorários, Indenizações e Recolhimento de Recursos de Convênios**

Ano	Indenizações	Honorários Advocatícios de sucumbência	Recolhimentos referentes à devolução de recurso de convênios
2006	4.208.191,04	17.166.894,31	93.382.669,69
2007	24.013.003,39	8.347.402,95	166.236.387,00
2008	7.615.849,88	6.333.458,92	357.880.788,50
Até ago 2009	6.317.006,30	26.217.749,14	171.412.997,49

Fonte: *I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil, 2011*

Estes, pois, alguns números da instituição como apresentados pela mesma ou pelo Ministério da Justiça que, em complemento a visualização da estrutura física e organizacional existente, e somada a especialização técnica em uma considerável diversidade de matérias, parecem indicar que a instituição teria considerável capacidade para atuar na busca de *accountability* e no controle da corrupção.

<sup>30</sup> O que pode indicar ganhos de eficiência na função de recuperação e arrecadação judicial.

#### 4.3 Do papel institucional da AGU e suas principais funções (PGU e CGU)

Como descrito no tópico anterior, trata-se de instituição complexa em sua estrutura interna e, pode-se dizer, dotada de certo gigantismo.

Ante as limitações de tema, tamanho e tempo do presente estudo, doravante será restringida a análise das atribuições finalísticas da instituição (o que exclui órgãos com atribuições administrativas internas como SGA, ESAGU) que indiquem sua posição institucional ante o marco teórico estabelecido (agência de *accountability* horizontal designada de O'DONNELL), àquelas relacionadas à defesa, representação e assessoramento da Administração Direta (excluindo-se, pois, as atuações quanto à Administração Indireta, vinculadas à AGU, ainda que relevantes e também possíveis à verificação de controle e combate à corrupção, como as da PGF e da PGBC) assim como não relacionadas a tributo federal (excluindo-se, pois, as atuações relacionadas à PGFN ainda que relevantes e também possíveis a verificação de controle e combate à corrupção, mas que podem levar a discussão a campos outros como justiça tributária, sonegação, elisão x evasão, aqui não comportados). Objetivamente, assim, o presente tópico, e o estudo, dedicar-se-á, uma vez apresentada a Instituição como nos tópicos anteriores (5.1 e 5.2) a verificação crítica das atribuições que a Advocacia-Geral da União detém na consultoria e representação judicial e extrajudicial da Administração direta e que possam contribuir à assunção do ente ao papel de agência de verificação de *accountability* e controle da corrupção, em especial para a caracterização da “capacidade” técnica do ente (mas também indicando a “vontade”) como definido em O'DONNELL. Cuidar-se-á, pois, na estrutura organizacional apresentada, das atribuições da Procuradoria-Geral da União – PGU - e da Consultoria-Geral da União – CGU.

Em uma primeira parte, será melhor analisada a atuação consultiva e de assessoramento do Poder Executivo, em especial na hipótese aqui já apresentada de verificação de *accountability* e controle da corrupção através do papel preventivo da AGU (CGU), com a correta implementação de direitos subjetivos, lícita condução e gestão do patrimônio público e proba contratação de bens e serviços públicos, em especial na implementação de políticas públicas. Também a função conciliatória e de arbitragem merecerá consideração como instrumento de correção não judicial da atuação Estatal.

Já em segunda parte, tratar-se-á da atuação contenciosa da AGU (PGU), com a representação judicial como forma de combate à corrupção no polo passivo e outras modalidades representativas, ante a correta implementação (ou não implementação) de direitos subjetivos e defesa da ordem jurídica. A atuação contenciosa com representação judicial e

combate à corrupção no polo ativo será objeto de tópico específico, qual seja 6.4, no especial intuito de se tentar demonstrar a “vontade de atuar” como preconizado por O’DONNELL.

MOREIRA NETO (1992:87-91), então, ao discorrer sobre a multiplicação das funções de controle como consequência necessária à pluralização de interesses, gerando complexidade formal e substantiva, indica o alargamento do “*princípio da defesa técnica*” como mecanismo de manutenção da igualdade de oportunidade e plenitude de defesa, com o devido processo legal, em ambiente tão plúrimo. Para o Autor, controvérsias sobre os diversos interesses que tenham foco na moralidade, legitimidade e legalidade passariam pelas funções essenciais à justiça e que deveriam, assim, expressar-se “tecnicamente” na forma legalmente prescrita.

Nesse contexto:

*O exercício de funções preventivas (consultoria jurídica) e postulatórias (representação) que não apresentem um mínimo da necessária consistência técnica, inviabiliza o controle de juridicidade (moralidade, legitimidade e legalidade) e atenta contra os fundamentos constitucionais do Estado (de Justiça) democrático de Direito. (1992:87)*

A “*Advocacia*”, pois, em sentido amplo e em especial pública, envolveria as atividades preventivas/de consultoria ou postulatórias/de representação, destinando-se a primeira a evitar o surgimento ou permanência de agressão à ordem jurídica e a segunda a suscitar a atuação de qualquer dos Poderes, em especial Judiciário, para correção da injuricidade.

De maneira geral, a “*Advocacia Pública*”, para MOREIRA NETO (1992:90), exprimiria a defesa técnica do Estado diante da antijuridicidade, seja na forma preventiva ou na forma corretiva. Tal compreensão parece ir ao encontro das características apresentadas por O’DONNELL como necessárias à caracterização de uma agência como de *accountability* horizontal [*poder (direito-dever) vontade e capacidade*] e contribui ao que se deseja demonstrar no presente estudo. Porém, resta analisar como se delineiam estas “*atividades preventivas/de consultoria ou postulatórias/de representação*”

#### **4.3.1 Da atuação consultiva – Prevenção à corrupção e função conciliatória**

MADEIRA (2010:127) assevera que, de fato, no exercício gerencial da coisa pública, é comum que o Administrador se depare com situações que suscitam dúvidas jurídicas quanto à forma e, até mesmo, quanto ao conteúdo dos atos que pretende praticar. É justamente nesse contexto que

se inseriria a atividade consultiva do advogado público, com a orientação jurídica do Administrador para que o mesmo aja em sintonia com a legislação, os princípios que norteiam a atividade administrativa e com a Constituição da República.

MOREIRA NETO (1992:89) diz mais, afirmando que a consultoria jurídica seria essencial à justiça por nela o “advogado” emitir a decisão técnico-jurídica a seu cargo e sob sua plena responsabilidade, direta e pessoal. “*O consultor jurídico do Poder Público emite uma vontade estatal, como órgão do Estado que é, vinculando-o de tal forma que, se a Administração não seguir o ditame, deverá motivar porque não o faz, sob pena de nulidade do ato...*”

Possível perceber, até aqui, a atividade consultiva da Advocacia Pública como inerente a Gestão do Público, à administração pública (função), como forma de vinculação do Gestor ao ordenamento jurídico existente (e não vinculação das decisões ou opções políticas...), ao mesmo tempo que se indica que a atuação da consultoria é essencial à Administração Pública (ente), como ferramenta de adequação do ente ao Estado Democrático de Direito.

DUBEUX (2010:273-288), indica, porém, que “*há um largo espaço para a atuação da consultoria jurídica na prevenção e no combate à corrupção*”, destacando quatro grupos de atividades que devem ser levadas em conta no desempenho das funções de consultoria jurídica: a) auxílio no controle de legalidade; b) elaboração normativa para a transparência e o controle; c) a formulação de teses; e d) articulação interinstitucional.

Quanto ao auxílio no controle de legalidade, o papel da advocacia pública consultiva teria especial objeto em licitações e convênios, nos termos da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, que assim dispõe:

Art. 11. Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente:

[...]

V - assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados ou já efetivados, e daqueles oriundos de órgão ou entidade sob sua coordenação jurídica;

VI - examinar, prévia e conclusivamente, no âmbito do Ministério, Secretaria e Estado-Maior das Forças Armadas:

- a) os textos de edital de licitação, como os dos respectivos contratos ou instrumentos congêneres, a serem publicados e celebrados;
- b) os atos pelos quais se vá reconhecer a inexigibilidade, ou decidir a dispensa, de licitação.

O papel das consultorias jurídicas, para DUBEUX (2010:276-277), seria o de assistir a autoridade assessorada, o que não se confundiria com a missão conferida aos órgãos de controle interno e externo, aos quais competiria apreciar ou comprovar a legalidade dos atos administrativos (art. 71 e art. 74 da Constituição). Para o Autor, ainda *“que haja alguma interseção entre esses papéis, merece realce o papel do advogado público de auxiliar do gestor no controle da legalidade de seus atos. Eventual incorreção das ações administrativas deve ser reparada por meio da indicação de caminhos alternativos, e não pelo registro de críticas descompromissadas com os objetivos institucionais do órgão assessorado.”*<sup>31</sup> Para o Autor, entretanto, existiria aqui, algum espaço para o advogado público agir no combate a corrupção; mesmo tendo eficácia limitada por a maior parte dos problemas ser constatada na execução dos contratos ou dos convênios, e não propriamente nas licitações ou na celebração do termo; como na verificação dos contornos dos contratos e de aditivos contratuais com profundas alterações no objeto, cláusulas restritivas, repactuações indevidas, reconhecimento de situação de inexigibilidade inexistente e critérios de julgamento injustificados.<sup>32</sup>

Quanto à elaboração normativa, DUBEUX (2010:278-281) esclarece que os atos normativos do Poder Executivo são sempre submetidos previamente à análise das respectivas unidades de consultoria e assessoramento jurídico, cumprindo-lhes, pois, papel fundamental na formatação de políticas públicas, vez que as ações governamentais são regidas por leis, decretos ou portarias. Diz que *“ao examinar o conteúdo de cada um dos atos normativos editados pelo poder público, as consultorias podem tomar parte no modelo das políticas públicas, buscando aprimorá-las”*... e, assim, *“a prerrogativa da advocacia pública consultiva de examinar os atos normativos que fixarão as políticas públicas permite buscar a incorporação de medidas que auxiliem a prevenção e o combate à corrupção”* (278-279).

31 Nesse ponto discorda-se da conclusão na medida em que a diferenciação apresentada pelo Autor parece ter fundamento na possibilidade de indicação de caminhos alternativos e não somente críticas/questionamentos. Entretanto, pelo até aqui visto, não nos parece que a indicação de meios corretos deixe de ser “resultado” de atividade de controle interno que, conceitualmente, é justamente preventivo e não coercitivo.

32 Ver também SILVEIRA (2009:79-118), especificadamente tópicos 2 e 3, fls 88-113, com detalhamento das hipóteses de corrupção enfrentadas pelos órgãos de consultoria jurídica da Advocacia Pública nos Estados federados.

Para tanto e em regra, as unidades consultivas, aplicando o art. 37 da Constituição Federal e normativo infraconstitucional, imporão à norma que contemple os objetivos da política pública em questão e, sempre que possível, os indicadores de desempenho para mensurá-la adequadamente, quer em termos de produto, quer em termos de impacto social, o que permitirá acompanhamento de resultados da política pública. Da mesma forma, também vincularão a norma transparência na aplicação dos recursos públicos e mecanismos de fomento ao controle social. (art. 37, § 3º, inciso II da CF/88; art. 48 e 67, III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal; art. 24, XI da Lei nº 10.180, de 2001, Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005; Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007).

Quanto à elaboração de teses jurídicas como terceiro campo de atuação do consultivo jurídico no combate à corrupção, DUBEUX (2010:281-285), salienta que cumpriria aos órgãos, sem ferir direitos fundamentais, conferir aos institutos jurídicos interpretações consentâneas com aquelas atribuídas em outras democracias maduras, atribuindo-lhes os contornos adequados às necessidades brasileiras atuais de combate à criminalidade organizada, equilibrando-se os valores em conflito com aplicação mais rigorosa de normas constitucionais. Exemplifica a argumentação com a flexibilização do sigilo, a desnecessidade de defesa técnica por advogado de investigado em processo administrativo e ao tratamento dispensando a denúncias anônimas em órgãos de investigação; temas que, trabalhados, interpretados e orientados por advogados públicos encontraram alterações conceituais em favor da Administração e aceitas pelo Poder Judiciário.

Para DUBEUX (2010-285):

Esse trabalho de construção de teses favoráveis à União e ao interesse público é, por excelência, a incumbência dos advogados públicos. Trata-se da realização plena de suas missões institucionais, aproveitando-se do conhecimento exigido para o concurso público, do compromisso com o interesse público e da criatividade necessária à concepção dos argumentos.

Já quanto a articulação entre instituições como quarta área de atuação do consultivo, DUBEUX (2010:285-287), esclarece que a finalidade seria tornar eficazes as medidas adotadas pela Administração Pública, aproveitando-se de sua estrutura transversal:

De fato, as unidades jurídicas são das poucas instituições administrativas que mantêm um núcleo em cada um dos órgãos e das entidades da Administração e dispõem também de um órgão central que coordena a atual setorizada. Essa capilaridade das unidades consultivas facilita a troca de experiências e permite a articulação entre as próprias instituições para as quais prestam assessoria jurídica.

Exemplifica os possíveis resultados com os trâmites adotados para o ajuizamento de ações de execução e recuperação de ativos e multas aplicadas pelo TCU ou pela própria Administração, que se mostravam ineficazes inicialmente, sugerindo que a interlocução com os órgãos da advocacia pública de consultoria, inclusive dentro do TCU, permitiria, por exemplo, o ajuizamento de ações cautelares para o bloqueio dos bens, enquanto o processo ainda não se encerrou na via administrativa. Nesse sentido, atualmente, existiria avanço no trâmite fruto da melhor interlocução entre TCU, AGU e CGU (Controladoria-Geral da União).

Estes seriam, pois, exemplos de atuação em quatro áreas da consultoria jurídica desempenhada pela Advocacia Pública, especial AGU, como mecanismos ou instrumentos de combate à corrupção ou verificação de *accountability*, ainda que exista divergência quanto à classificação como de “controle interno” na primeira das áreas de DUBEAUX, como salientado.

Tal divergência, entretanto, parece apenas aparente.

MOURÃO (2009:131-137) não tem dúvidas ao concluir que “*o Estado de Direito impõe à Administração Pública que seus atos estejam vinculados à lei, e, para tanto, foram criados sistemas de controles desses atos*”, sendo papel da “*Advocacia Pública o poder-dever de realizar, institucionalmente, o controle interno de legalidade da Administração Pública*”. (2009:136)

GUIMARÃES (2011:7-44), entretanto, também demonstra, como DUBEAUX, certa preocupação com o posicionamento da atividade de consultoria da Advocacia Pública como de “controle interno”:

No contexto brasileiro, tem sido difundida aos poucos a ideia segundo a qual a função da consultoria jurídica seria a de um controle interno de legalidade dos atos administrativos. Como resultado dessa compreensão (segundo nós) um tanto quanto distorcida, os órgãos de consultoria tendem a se concentrar muito mais no controle prévio de atos e procedimentos isolados ao invés de contribuírem de forma mais ativa e participativa na formulação e execução jurídica das políticas públicas. Isso produz desconfiância por parte dos órgãos de gestão e as consequentes dificuldades de diálogo e compreensão. (2011:12)



Mas, para o próprio Autor:

os órgãos de consultoria jurídica deveriam se concentrar principalmente na análise das consequências e riscos jurídicos de cada decisão administrativa específica, ao invés de apenas proporem interpretações unilaterais e definitivas sobre os posicionamentos jurídicos que devem ser assumidos pela administração. [...]. Isso pressuporia, então, uma compreensão menos individualista e mais institucional das atividades de consultoria, em que o mais importante não são tanto as opiniões específicas de cada advogado em particular, mas sim a possibilidade de conferir transparência e publicidade aos diversos fundamentos e critérios jurídicos que orientam as decisões estatais, tendo sempre em vista o objetivo principal de contribuir para a eficiência e a legitimidade das políticas públicas (12-13)

Para este trabalho, porém<sup>33</sup>, adotar-se-á a concepção de que “uma coisa” é funcionar como controle, destacando, apontando, filtrando incongruências com o ordenamento jurídico. “Outra coisa” é o que fazer após as detectar. Apontar o caminho, a direção conforme ordenamento, em contribuição ativa a implementação da política pública, não desconfigura o caráter de controle ou responsabilização. Pelo contrário, o afirma, mostrando apenas que a opção ou solução possível pode ser mais adequada e eficiente, menos custosa do que a solução repressiva ou impeditiva. O controle seria da legalidade como parâmetro e não da decisão em si que passa por questões políticas, administrativas e discricionárias.

Tanto que o próprio GUIMARAES apresenta a visão de que o papel da consultoria evidenciaria uma correta “tradução” dos conceitos jurídicos e, pois, dos parâmetros da legalidade, vez que direito e política seriam sistemas sociais que se utilizariam de diferentes linguagens e critérios de decisão e que, tais, deveriam ser traduzidos no interior da administração, já que a programação jurídica das decisões político-administrativas deve ser compreendida pelos administradores para ser efetiva. Esclarece ainda o objetivo dessa tradução como papel da advocacia pública:

O principal objetivo dessa tradução é dar sustentação jurídico-constitucional às políticas públicas formuladas e implementadas pelo Estado, como forma de garantir a sua eficiência e legitimidade. Legitimidade no sentido de conferir transparência e publicidade aos

33 Aparente seria, pois, a divergência vez que parece apenas existir certa confusão quanto a “definição” do que é controle interno, como atividade e a consequência ou “atitude possível” após uma atividade de controle interno, como salientado na nota 34.

critérios jurídicos que orientam as decisões político-administrativas, facilitando, assim, as atividades dos órgãos institucionais de controle e o próprio controle social realizada pela sociedade civil organizada. E eficiência no sentido de contribuir para a obtenção dos objetivos dessas políticas, isto é, a promoção dos direitos fundamentais do cidadão, prevenindo o quanto possível os riscos de conflito com esses mesmos órgãos de controle e a eventual (e sempre prejudicial) anulação das decisões estatais. (2011:24-25)

Daí que para o Autor (2011:27) o objetivo da consultoria jurídica é dar; através da tradução do direito vigente; consistência jurídica às decisões políticas (no sentido de discricionárias) da administração pública, ainda que a responsabilidade pela decisão caiba àquele que deve tomá-la, ou seja, ao administrador.

E conclui reforçando a ideia de que a atividade de consultoria jurídica na formulação e execução de políticas públicas serviria ao esclarecimento dos vínculos jurídicos que delimitam a discricionariedade dos políticos e administradores, apresentando-lhes com antecedência as diversas possibilidades de escolhas lícitas e os riscos e consequências jurídicas das decisões:

Por isso a consultoria jurídica pode ser descrita como uma atividade de tradução entre direito e política, uma atividade essencial à democratização das decisões político-administrativas. Traduzindo o “direito vigente” e conferindo publicidade e transparência aos critérios jurídicos que orientam as decisões estatais, ela facilita os seus respectivos controles institucional e social ao mesmo tempo em que contribui para uma tomada de decisões mais inteligente e responsável. (2011:39)

SOUZA (2009:178-179), por sua vez, citando Aguirre de Castro, esclarece que se trata efetivamente de atividade de “*controle interno*” e que, para funcionar com eficiência, deve prevenir erros, detectar erros, corrigir erros que tenham sido detectados e compensar controles débeis onde os riscos de perda são elevados.

Percebe-se, ante as visões acima, que esclarecer ou “*traduzir os vínculos jurídicos que delimitam a discricionariedade*” não se apresenta confrontante a interpretação de apontamentos decorrentes do “*controle interno de juridicidade*”. A questão, e daí a aparente divergência, seria somente quanto à atitude a ser tomada após a verificação, no sentido de que não cabe simplesmente ao advogado público dizer “não” ou buscar punição

e sim; nesse trabalho preventivo, indicar a opção conforme os ditames do ordenamento e, pois, em pleno respeito à juridicidade que, como aqui apresentado e acolhido, funciona como controle interno e preventivo da Administração desempenhado pelos Advogados públicos em sua missão constitucional de assessoramento e consultivo.

Daí a compreensão, presente em MACEDO (2009:465-483), de que:

É justamente por objetivar garantir a aplicação dos princípios da legalidade e da legitimidade que a consultoria jurídica desempenhada pela Advocacia-Geral da União se caracteriza como uma verdadeira função de controle no processo político (policy control, à luz da classificação funcional de Karl Loewensteins). Garantindo que as políticas públicas formuladas no âmbito do Poder Executivo estejam de acordo com o ordenamento jurídico, tanto no plano constitucional como legal, a consultoria jurídica possibilita a responsabilização do administrador público pelos seus atos, na medida em que ele não se poderá valer de uma suposta eficiência no atendimento das demandas sociais para deixar de obedecer à lei e à Constituição. (2009:472-473).

Ultrapassada, assim, a divergência de terminologia, resta a melhor compreensão do papel do advogado público na atividade de assessoria ou consultiva, em especial no combate a corrupção e na busca de *accountability*. Ou seja, não se trata de atuar como controle interno para “travar” a Administração, punir gestores e impedir a implementação de políticas públicas<sup>34</sup>

Trata-se de justamente “no controle interno” das atividades públicas, em especial na implementação de políticas públicas, indicar, “traduzir”, o caminho ou alternativa dentre as opções políticas que passe necessariamente pelo respeito a juridicidade, ao ordenamento, à Constituição do Estado. Tal posicionamento é estrategicamente definido pela Constituição Federal<sup>35</sup> como visto no tópico que discorre sobre a previsão constitucional da AGU e indica a imprescindibilidade do advogado público na implementação de políticas públicas como agente estratégico<sup>36</sup>.

34 MOREIRA NETO (2009:44) diz de vinculação do parecer jurídico e de persuadir ou induzir agentes políticos administrativos no sentido de adotarem o respeito à legalidade. Porém, em nossa compreensão, parece que o intuito não é, absolutamente, travar, impedir paralisar a implementação de política pública e sim forçadamente direcioná-la por algum caminho, dentre eventuais opções, de respeito à juridicidade.

35 Ver também SOUZA (2009:177, citando CESAR KIRSH no sentido de que a adoção do controle preventivo é também questão de obediência ao princípio constitucional da eficiência.

36 Tanto em posicionamento institucional como na atuação. FURTADO (2011:321-337), em perspectiva ideal, preocupa-se que a atuação estratégica do Advogado público salientado que *“convém ao advogado público: (a) ser um profissional de seu tempo, conhecedor da evolução histórica e cultural da sociedade em que vive, e sábio que*

SOUZA (2009:165-185) também destaca esse prévio e consultivo papel da Advocacia Pública, vez que “*a situação ideal de realização do Direito é o cumprimento espontâneo das normas*” e é o advogado público que viabiliza o correto cumprimento das normas jurídicas dirigidas ao Estado, pelo Estado. E mais, salienta que apenas um pequeno percentual das situações de aplicação de normas pelo Estado resulta em conflito jurídico e destes, outro menor potencial é que se transforma em conflito judicial, o que indica que a prevenção com correção na aplicação de normas pelo próprio Estado, que decorre da exclusiva assessoria e consultoria jurídica realizada pela advocacia pública, é a maior responsável por se evitar ilícitos pelo e no Estado. Melhor a atividade de consultoria, maior a confiabilidade nas instituições oficiais e mais consolidado o clima de segurança jurídica, tudo a permitir maior “*desenvolvimento institucional*” e, conseqüentemente, até maior crescimento econômico<sup>37</sup> (2009:168, citando Richard Messick).

VIEIRA JUNIOR (2009:441-464) reforça a relevância do papel consultivo, na lícita implementação das políticas públicas, quando corretamente direcionado, destacando a adoção de diretrizes na Advocacia Pública consultiva, visando à “*participação mais efetiva na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas prioritárias do Governo Federal*”, com “*fornecimento dos contornos jurídico-constitucionais às políticas públicas*”. (2009:449-450).

E tudo isso contribui diretamente ao combate à corrupção e busca de *accountability*. SANT’ANA (2013:29) diz ainda que o papel da Advocacia

*os objetivos nacionais estão em permanente atualização; (b) saber diferenciar os objetivos de Estado e de Governo, com vistas à preservação dos objetivos fundamentais e conseqüentemente dos nacionais; (c) conhecer a política pública formulada e implementada setorialmente, bem como o (s) interesse (s) público (s) envolvido (s); (d) aplicar estrategicamente a política pública para garantir o interesse nacional; (e) antever o conflito para administrá-lo adequadamente; e (f) evitar a crise social ou institucional.* (331). E daí conclui: É preciso que o advogado público seja capaz de inovar e recriar o Direito na medida das transformações sociais. Assim entendendo, é de cada um o desafio de desenvolver um conjunto de habilidades e qualidades, inclusive a partir de visão interdisciplinar, de maneira a auxiliar na tomada de decisões que envolvem a União. Estamos mudando a cultura da advocacia pública e neste sentido, proponho uma visão jurídico-estratégica dos fenômenos sociais orientada à composição antecipada dos conflitos na aplicação de cada política pública. É essencial aproximar a lei aos fatos, testar sua força normativa para, somente após, e no limite da hermenêutica, propor a ruptura, qual seja, a nova norma. (333).

Na mesma linha, mas considerando a esfera contenciosa, GOMES (2011:89-118) conclui que o “*papel da Advocacia Pública, fazendo a defesa das normas, atos e políticas de estado levadas a efeito por representantes eleitos pelo povo, afigura-se como peso fundamental na balança a ser utilizada pelos julgadores. Tal atuação da Advocacia de Estado tem se caracterizado, a cada dia, não mais como uma mera peça fazendária, defensora intransigente do erário e de atos estatais, mas sim como libelo assecuratório de direitos fundamentais amparados pela Constituição da República*”. (115)

37 Em nossa compreensão, o texto SOUZA indica que o menor percentual de conflitos é fruto justamente de uma atividade consultiva eficiente, nos termos em que aqui entendida, ou seja; indicando-se caminhos alternativos e lícitos e não apenas travando a Administração, até porque decisões continuam e continuarão sendo tomadas na implementação de políticas públicas.

Pública, nesse processo de tomada de decisões para implementação de políticas públicas, contribui<sup>38</sup> também à consolidação da democracia:

A tomada de uma decisão a respeito de uma política pública consiste na escolha de uma dentre as opções que se apresentam para bem atingir o objetivo público pretendido. O decisor deve ser prudente e equilibrado para encontrar a solução mais adequada dentro do direito, pois o processo de elaboração de uma política pública é dinâmico e complexo, envolve a avaliação de diversas questões relativas a um ou a diversos temas e deve atender ao interesse público. Mas o interesse público não se confunde com o interesse particular do administrador ou do legislador nem com a moral privada de cada juiz. O Advogado Público atuará previamente ou posteriormente à tomada de decisão, sempre para assegurar que esta atinja a realização do interesse público, com o respeito à vontade da maioria, ao espaço das minorias e aos direitos fundamentais. ”

MACEDO (2009:473-474), então, utilizando-se de classificação de funções de Estado de Bruce Ackerman, considera a função exercida pela Advocacia-Geral da União como *integrity branch* (poder de fiscalização) destinado a combater a corrupção na esfera pública.

Diz:

Incumbe à Advocacia-Geral da União, em sua atuação consultiva, defender o interesse público estatal, analisando a viabilidade ou não das políticas com base no ordenamento jurídico. Ademais, para que bem possa exercer sua função de controle de legalidade e de legitimidade, tal instituição necessita promover constante articulação com outros órgãos e entidades, não somente públicos, como também privados. Precisa assim compreender a exata repercussão de uma dada política pública que está sendo formulada, a fim de que a consultoria jurídica ao Poder Executivo não seja feita apenas com base numa leitura abstrata da lei e da Constituição. Não é por outra razão que, no pensamento de Loewenstein, a função de controle não pode ser vista de forma apartada dos mecanismos de liderança política (*political leadership*), os quais se revelam claramente na atuação do Poder Executivo. (2009:473).

Soma, a tal, a finalidade preventiva da atividade de consultoria, ao impedir questionamento sério e posterior na via judicial na fase de

---

<sup>38</sup> Destaca-se o termo “contribui”, o que não quer dizer que resolva ou consolide ante limitações que o próprio ordenamento jurídico apresenta pela complexidade da política.

implementação, concluindo MACEDO que a verificação de legitimidade e legalidade pela atividade consultiva da advocacia pública é que garante a viabilidade posterior da política pública, sem necessidade de atuação de entes de controle externo.

Assim, delineada estaria o papel da Advocacia Pública no combate à corrupção e busca de *accountability* horizontal ante o correto desempenho de sua função constitucional no campo consultivo e de assessoria da Administração, determinando-a preventivamente dentre os parâmetros da legalidade e legitimidade fixados na Constituição e no ordenamento jurídico.

De outro lado, vale destacar a atuação da Advocacia pública no campo da conciliação e arbitragem, ou seja, na solução de potenciais conflitos ainda na esfera administrativa, anteriormente a judicialização, o que permitiria, pois, seu enquadramento no presente tópico, vez que; ainda na função de consultoria e assessoria; também a advocacia pública contribuiria a busca de *accountability* através da solução dos conflitos ou da pacificação da Administração, auxiliando-os na correta fixação de suas atribuições e no lícito e legítimo desempenhar de suas funções.

Para tanto, a Advocacia-Geral da União criou estrutura denominada “Câmaras de Conciliação e Arbitragem”. BERNARDO (2010:163-184) traça histórico-normativo esclarecendo que a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União – LC 73/93, em seu art. 4º, já previa uma série de atribuições dentre as competências do Advogado-Geral da União que indicariam o papel conciliador preventivo da instituição<sup>39</sup>. Somente em 2001, entretanto, com a edição da Medida Provisória 2.180-35/2001, que se estabeleceu clara previsão legal de a Advocacia-Geral da União adotar medidas na seara administrativa para a solução de controvérsias entre entes da Administração indireta, e entre aqueles e a União (art. 11, parágrafo único). A mesma medida provisória ainda conferiu poder ao Advogado-Geral da União, introduzindo art. 8º-C na Lei 9.208/95, para avocar, coordenar ou integrar a atividade exercida extra e judicialmente de empresa pública ou sociedade de economia mista, quando houver interesse da União e houver possibilidade de se trazer consequências econômicas ao erário federal.

Dáí, para BERNARDO o arcabouço que possibilitou a criação de sistema de conciliação, dentro da AGU, quando houvesse interesse de entes da Administração Federal, incluídas aí as pessoas jurídicas integrantes da administração indireta – autarquias e fundações públicas federais e, com base no art. 8º-C da lei 9.028/95, extensível às empresas públicas e

---

39 Aponta as seguintes: *dirigir, superintender, coordenar e orientar a atuação da AGU (inciso I); fixar a interpretação da legislação a ser uniformemente seguida pela legislação federal (inciso X); prevenir e dirimir as controvérsias entre os órgãos integrantes da Administração Pública (inc. XI); possibilidade de avocação de situações envolvendo matéria jurídica do interesse da União (§ 2º).*

sociedades de economia mista. Entretanto, somente em 01 de fevereiro de 2007, ante Portaria 118, expedida pelo Advogado-Geral da União, é que foram criadas as primeiras Câmaras de conciliação e Arbitragem, na modalidade *ad hoc*, ou seja, sem estrutura permanente e instalação episódica.

Em 27 de setembro de 2007 foi editado pelo Advogado –Geral da União o Ato Regimental nº 5, com a finalidade de dispor sobre a competência, estrutura e funcionamento da Consultoria-Geral da União e que, então, criou, como órgão permanente e dentro da estrutura da Consultoria-Geral da União, a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF. Na mesma data a Portaria nº 1.281, regulamentou o procedimento para o deslinde, na seara administrativa, de controvérsias de natureza jurídica entre órgãos da Administração Federal, enquanto em 28 de julho de 2008, a Portaria no. 1.099 ampliou substancialmente o campo de atuação conciliatória da Advocacia-Geral da União, ao regulamentar a conciliação em sede administrativa de controvérsias de natureza jurídica entre a Administração Pública Federal e a Administração Pública dos Estados ou do Distrito Federal.

Após, e como se retira do link do órgão no sítio da *Internet* da AGU<sup>40</sup>, a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF) (instituída pelo Ato Regimental nº 5, de 27 de setembro de 2007, posteriormente alterado pelo Ato Regimental nº 2, datados, respectivamente, de 9 de abril de 2009) teve sua estrutura definida pelo Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010, com redação alterada pelo Decreto nº 7.526, de 15 de julho de 2011.

Diz o Decreto nº 7.392, em seu art. 11:

Art. 18. A Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal compete:

I - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da Advocacia-Geral da União;

II - requisitar aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal informações para subsidiar sua atuação;

III - dirimir, por meio de conciliação, as controvérsias entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal, bem como entre esses e a Administração Pública dos Estados, do Distrito Federal, e dos Municípios;

---

40 Consulta em: 09 set. 2015.

IV - buscar a solução de conflitos judicializados, nos casos remetidos pelos Ministros dos Tribunais Superiores e demais membros do Judiciário, ou por proposta dos órgãos de direção superior que atuam no contencioso judicial;

V - promover, quando couber, a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta nos casos submetidos a procedimento conciliatório;

VI - propor, quando couber, ao Consultor-Geral da União o arbitramento das controvérsias não solucionadas por conciliação; e

VII - orientar e supervisionar as atividades conciliatórias no âmbito das Consultorias Jurídicas nos Estados.

Destacam-se, pois, funções que contribuem e evidenciam o papel pacificador institucional dos entes da Administração que, além da evidente economia de recursos com a prévia resolução de conflitos, também indicaria forma de busca de *accountability* com a transparente e fundamentada (na legalidade e legitimidade) resolução de tais conflitos governamentais.

Não por menos BERNARDO (2010:171) apresenta três consequências positivas geradas pelo sistema de conciliação existente dentro da AGU<sup>41</sup>, especialmente no que diz respeito às Câmaras de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF:

a) rápida resolução do conflito - “Como a conciliação pressupõe o acordo de vontade de todos os interessados, passa-se a existir, a partir do momento em que terminado o trâmite do procedimento conciliatório – com a homologação pelo Advogado-Geral da União – a geração dos efeitos acordados”.

b) a redução dos gastos suportados pelos envolvidos gerados pela duração do processo - “A primeira economia que se faz é a decorrente da necessidade de disponibilização de profissionais durante todo o período em que durar o processo. [...] Somem-se a isto os gastos suportados ao final do processo judicial, em decorrência de eventual sucumbência”.

c) redução do número de processos a serem julgados pelo judiciário - “A Advocacia-Geral da União passa a desempenhar papel de verdadeiro

---

41 Que para o Autor envolveria a CCAF e outros mecanismos.



protagonismo com a realização de atos conciliatórios entre os entes da Administração Pública”.

Por outro lado, ou seja, além da questão da economia e da eficiência, com agilidade e transparência em tais resoluções de conflitos institucionais, soma-se as características já vistas da atuação consultiva e de assessoria da Advocacia Pública para se concluir que o “mérito” ou “conteúdo das decisões” tomadas na Câmara de Conciliação necessariamente passarão pelo “controle” da legitimidade e legalidade, o que indica e contribui à busca de *accountability* e, conseqüentemente, combate à corrupção. Tudo contribui, pois, para o posicionamento da instituição AGU, por suas funções, suas atribuições legais, capacidade e vontade, como ente de *accountability* horizontal como definido por O’DONNELL.

DAVI (2012:85-116), lembrando Diogo de Figueiredo Moreira Neto e o conceito de responsividade e trazendo-o ao tema de conciliação, salienta que tal verificação de legalidade e legitimidade, na verdade, até imporia à Administração, “*pelo dever de juridicidade, de moralidade ou de autotutela*”, o dever de criar e usar procedimento que garanta a solução de conflito sem necessidade de atividade jurisdicional. (2012:100). E nesse campo, teria a AGU realmente papel essencial, vez que:

É considerada função essencial a justiça e tem como característica a transversalidade, pois atua em defesa da União independentemente do órgão ou poder que emitiu a decisão administrativa questionada, o que empresta um caráter de independência e autonomia, ao mesmo tempo em que não retira dela a pertinência à pessoa jurídica de direito público interno – União – responsável por assumir o ônus desse consenso. (2012:112-115).

Seriam estes, pois, os contornos da atividade de consultoria do Poder Executivo, determinada pela Constituição de 1988 à Advocacia-Geral da União, considerando, como visto, forma de controle interno de *accountability* (incluindo a solução de conflitos institucionais fora do âmbito judicial), mas que, por não ser a única atribuição da AGU, senão metade, não impingiria a Instituição a classificação, ou pecha menor (em amplitude), de órgão exclusivo de controle interno. E se a Instituição comporta mais, não pode ser metade uma coisa.

A outra atribuição a auxiliar em sua localização como instituição de *accountability* horizontal, como aqui se analisa, está na face representativa de todos os Poderes, ou seja, sua função contenciosa e extrajudicial que envolve todos os Poderes da República e não somente o Executivo.

#### **4.3.2 Da atuação contenciosa – Representação judicial e proteção da ordem jurídica**

MOREIRA NETO (2009:41) salienta que o Advogado Público, até por ser, antes, advogado, tem o poder-dever de:

repudiar qualquer tipo de desvios éticos de conduta postulatória, como, mais comumente, a litigância de má fé. Mas, a agravá-lo, tem o dever específico de corresponder, no seu desempenho, à confiança legítima do administrado: um norte ético indesejável contido neste princípio que é aquele que presumidamente as pessoas não de ter ao se relacionarem com os poderes públicos, no contexto de um Estado democrático de Direito, em nada importando se esse relacionamento se dá extrajudicialmente ou em juízo. Está-se, assim, diante de um princípio deontológico do exercício da profissão de advogado, quanto, com maior peso, de um princípio ético fundante das próprias relações de confiança entre cidadão e Estado.

Com este norte, a parte da Advocacia-Geral da União (delimitada à PGU, como visto) que cuida da atuação contenciosa e representação de todos os poderes, efetivamente deve o fazer buscando sustentar, confirmar e aperfeiçoar a ordem jurídica, mesmo quando eventualmente desenvolverem a defesa de medidas governamentais específicas.

Diz mesmo MOREIRA NETO:

Com efeito, o dever precípua cometido aos advogados e Procuradores de qualquer das entidades estatais é indiscutivelmente o de sustentar e de aperfeiçoar a ordem jurídica, embora secundariamente, mas sem jamais contrariar essa primeira diretriz constitucional, possam esses agentes atuar em outras missões de natureza jurídica ou administrativa voltadas a atividade meio, como, por exemplo, aquelas que se desenvolvam em sustentação às medidas governamentais, à assessoria jurídica, à direção de corpos jurídicos, etc. Mas é muito importante ter-se presente que, em caso de colidência entre as atribuições secundárias, que porventura lhes sejam cometidas, com aquelas duas, primárias, estas deverão prevalecer sempre, por terem radical constitucional, ou seja, em síntese: por serem missões essenciais de sustentação da ordem jurídica. (2009:41-42)

Assim, em tal exercício, não podem os Advogados da União agir com fins emulatórios; defender interesse meramente arrecadatório, sem

legitimidade; recorrer processualmente contra jurisprudência sumulada com intenções protelatórias; seguir ordens hierárquicas ilegais ou ilegítimas e outras condutas a indicar desvirtuamento interessado da ordem jurídica. Porém, e ao mesmo tempo, devem se comprometer com o dever de oferecer o melhor contraditório possível para a defesa do Estado, quando da ocasião processual própria, pois têm a missão constitucional de defender os interesses primários e secundários da pessoa jurídica de direito público com o máximo de eficiência. Para tanto, também em MOREIRA NETO (2009:42) pode existir alinhamento de defesa técnica na busca de coerência perante os tribunais, desde que sem prejuízo à liberdade técnica do advogado público.

Com estes pressupostos, certo que atuam os integrantes da AGU (e mais especificadamente PGU, responsável pela Administração Direta e, conseqüentemente, pela representação judicial de todos os poderes em nível federal da República), na defesa da União em juízo, e também extrajudicialmente<sup>42</sup>.

Trata-se, pois, de atuar pela ordem jurídica na correta implementação (ou não implementação, com sua correta negação) de direitos subjetivos (em percentual majoritário como verificado no levantamento do Ministério da Justiça). A gama de matérias é amplíssima, praticamente ilimitada, razão pela qual parece impossível tangenciar todas as áreas, remetendo-se minimamente aos dados já mencionados e alguns doravante tratados.

Vale mencionar, porém, que é possível retirar como efeito da atuação na defesa judicial, e extrajudicial, do Estado, inclusive, além de maior respeito juridicidade, também dados de economia dos gastos públicos. Por exemplo em balanço publicado no site da instituição em 28.11.2014<sup>43</sup> divulgou-se que mais de R\$ 3,1 trilhões teriam sido economizados e arrecadados pela Advocacia-Geral da União entre os anos de 2010 e 2014. Na defesa da juridicidade a mesma notícia destacou a atuação na defesa de políticas públicas como do programa “Mais Médicos para do Brasil”, garantia das regras do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), leilões de exploração de energia elétrica, pré-sal e concessão de rodovias e aeroportos, além da constitucionalidade da Lei Geral da Copa.

Mais especificadamente quanto á PGU, o “*Relatório de Gestão de 2014*”<sup>44</sup>, traz série de dados úteis á correta identificação do trabalho realizado

42 Em juízo, como já pincelado, atuam em todo e qualquer processo cujo Autor da relação processual indique no polo passivo (ou também nas modalidades de terceiro interventor ou até de co-legitimidade ativa, como se verá) a Administração Federal (União), independentemente da matéria, ou seja, tanto no campo da justiça comum (Federal, inclusive juizados especiais) como nas especiais do Trabalho e Eleitoral

43 Verificado em [http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/309590](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/309590).

44 Verificado em [www.agu.gov.br/page/download/index/id/27990623](http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/27990623)

pelos Advogados da União, destacando as 3 linhas que parecem bem indicar o papel da Advocacia-Geral da União como ente de fortalecimento de eficiência, transparência e, conseqüentemente, *accountability*, quais sejam: (1) *defesa da ordem jurídica e das políticas públicas*, (2) *diminuição da litigiosidade* e (3) *economia de recursos*.

Quanto à defesa da juridicidade, vale destacar do citado Relatório, de início, a busca pela maior eficiência com a maior coordenação e coesão quanto a defesa técnica da União, como ressaltado por MOREIRA NETO (2009:42).

Nesse sentido o “*Banco de Orientação e Defesas mínimas*” que textualmente visa coordenar e racionalizar a atuação dos órgãos da Procuradoria-Geral da União na representação e defesa judicial da União, Ordem de Serviço nº 02, de 24 de abril de 2013, com a divulgação no portal da intranet da PGU e via e-mail funcional das defesas mínimas e orientações, com teses de utilização obrigatória pelos Advogados da União em exercício nos Órgãos de Execução da PGU e são elaboradas, a critério do Departamento da PGU competente para a respectiva matéria, em situações de caracterização de demanda judicial de massa ou de significativo potencial multiplicador. Porém, qualquer Advogado da União em exercício nos Órgãos de Execução da PGU pode sugerir a elaboração, a modificação ou a exclusão de tese de defesa mínima que se divide nos seguintes temas: “*Pessoal Civil*”, “*Pessoal Militar*”, “*Serviço Público - Saúde*”, “*Serviço Público - Concurso*”, “*Serviço Público - Outros*”, “*Trabalhista*”, “*Patrimônio e Probidade*”, “*JEF - Juizado Especial Federal*”, “*Internacional*” e “*Eleitoral*” e “*Processual*”.

Quanto a resultados efetivamente obtidos na defesa da ordem jurídica, registra-se, também como exemplo da capacidade técnica da instituição, além de diversos outros os relacionados a Assuntos Internacionais, Direitos Humanos e Sociais, Serviços Públicos, COPA do MUNDO/FIFA, Viabilização de políticas públicas (obras, serviços, saúde, meio ambiente) e indígenas.

Diz o Relatório de 2014 sobre Assuntos Internacionais que, em foros internos, a União, através da PGU, alcançou média de 67% de decisões favoráveis, em especial em demandas envolvendo a subtração internacional de crianças. Em foro estrangeiro, menciona-se significativas vitórias perante a justiça Italiana, evitando a execução de aproximadamente 260 milhões de euros contra o Estado brasileiro; a intervenção em litígio movido por particulares nos EUA em busca da propriedade da “Esmeralda Bahia” (pedra extraída ilegalmente do Brasil possivelmente em 2001 e enviada ilegalmente aos EUA em 2005) que teria entre 340 e 380 quilos e estaria avaliada em até 2 bilhões de reais; a intervenção como terceira parte na ação judicial movida pelo Ministério Público da Itália contra

Henrique Pizzolato, em atendimento a pedido de extradição formulado pelo Ministério Público Federal brasileiro, como medida de cumprimento de pena fixada pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Penal nº 470. Em foros internacionais, destacou-se a parceria com a Secretaria de Direitos Humanos e o Ministério das Relações Exteriores para a defesa do Estado brasileiro perante órgãos de solução de controvérsias na seara dos direitos humanos, como as medidas cautelares sobre a UHE Belo Monte, no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, as medidas provisórias sobre o Complexo Penitenciário de Pedrinhas, no âmbito da Corte Interamericana de Direitos Humanos, e a supervisão do cumprimento da sentença da Corte no caso *Julia Gomes Lund vs. Brasil (Guerrilha do Araguaia)*. Além disso, para atuação perante a Organização Mundial do Comércio (OMC), a PGU conduziu a renovação, em 2014, de Protocolo de Intenções celebrado entre o Advogado-Geral da União e o Ministro das Relações Exteriores em 2011, para envio e qualificação internacional de Advogados da União.

Sobre Direitos Humanos e Sociais destaca o instrumento que só na área trabalhista, evitou-se danos ao erário, na ordem de R\$ 7.395.000,00, em ações em que questionavam a responsabilidade subsidiária da União em casos de não pagamento de verbas trabalhistas por empresas terceirizadas, afastando-se a indevida responsabilização da União com a comprovação de inexistência de culpa diante da fiscalização exercida pelo ente público nos contratos de prestação de serviços continuados. Nos casos de “anistia” e volta ao serviço público, com processos envolvendo o cálculo dos vencimentos dos anistiados que retornam ao serviço público, a AGU fez prevalecer o estabelecido na Lei nº 8.878/94 que impede a remuneração em caráter retroativo e, como consequência, no ano de 2013 e no primeiro semestre de 2014, proporcionou aos cofres públicos a economia de R\$ 3,4 milhões. Diversos outros casos judiciais e projetos de grande impacto social ou financeiro também foram mencionados como: Greve dos Empregados da Chesf, Eletrobrás Eletronuclear e Furnas; Ação com o objetivo de impor que a FIFA se abstenha de contratar adolescentes até 18 anos incompletos para o trabalho de gandula para a Copa do Mundo 2014; Vínculo Empregatício dos Voluntários da FIFA; validade do Sistema Mediador (Portaria nº 282/2007) de depósitos das convenções e acordos coletivos pactuados entre empregadores e trabalhadores, por meio eletrônico; projeto referente ao encontro de contas com as concessionárias de serviço público ferroviário com intuito de redução de litigiosidade (mais de 2.000 ações) e valores estimados em mais de R\$ 400.000.000,00; defesa da competência do fiscal do trabalho em proceder a autuação de empresa por falta de registro sem que isso importe em usurpação de competência da Justiça do Trabalho e

a necessidade de contratação de portadores necessidades especiais; defesa da legalidade do Programa “Mais Médicos”; combate ao trabalho escravo com atuação em 247 processos em todo o país, com objetivo de garantir a inclusão no banco de dados do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE os empregadores que submetem empregados a condições análogas à de escravo, nos termos da Portaria Interministerial n.º 2, de 12 de maio de 2011, do Ministério do Trabalho e Emprego e Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; participação no Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, no âmbito da Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE); colaboração na formulação do Manual de Recomendações de Rotinas de Prevenção e Combate ao Trabalho Escravo de Imigrantes, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; fortalecimento da Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho, por intermédio de Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre a AGU, vários Ministérios, o Conselho Superior da Justiça do Trabalho e o Tribunal Superior do Trabalho, buscando a prevenção de acidentes de trabalho; participação na efetivação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, que busca estabelecer princípios, diretrizes e ações de prevenção e repressão ao tráfico de pessoas e de atenção às vítimas, conforme as normas e instrumentos nacionais e internacionais de direitos humanos e a legislação pátria; etc.

Já sobre Serviços Públicos é destacada a atuação em 303 ações judiciais relevantes de 2014, relativas a políticas públicas da União (aeroporto, ferrovia, geração e transmissão de energia elétrica, porto, urbanização), sem prejuízo do controle e acompanhamento de 15.191 registros internos de procedimentos jurídicos sobre temas relacionados a empreendimentos do PAC, sendo 4.768 ocorrências referentes a processos judiciais nos quais a PGU, por meio de seus diversos órgãos, atua.

Especial menção cabe à COPA DO MUNDO FIFA 2014, tendo a PGU atuando desde antes do evento com a criação do Grupo Executivo da AGU de Acompanhamento das Ações Relativas à Preparação e à Realização da Copa do Mundo FIFA 2014 (GECOPA/AGU), com foco na defesa da legitimidade para atuação em questões de segurança; manutenção de plantão permanente de Advogados da União durante os jogos; lista de monitoramento de temas estratégicos para a Copa - mobilidade, segurança e desobstrução de vias, através da imprensa, Judiciário e redes sociais; contatos com autoridades locais e nacionais em assuntos da Copa; acompanhamento de temas locais (municipais ou estaduais com influência na realização dos jogos); estudos para o ajuizamento de medidas, seja a União autora ou interventora como assistente; entrega de relatórios com o resultado do monitoramento ao final de cada jogo; medida judicial para

garantir que Policiais Militares pudessem atuar no mundial para garantir a segurança da população durante o evento esportivo; medidas judiciais para fixar multas de mais de R\$ 1,8 milhões/dia para garantir serviços, bem como bloqueios de bens para garantir os ressarcimentos dos cofres públicos por greves que prejudicaram a realização da Copa do Mundo no Brasil, etc..

Quanto a outras políticas públicas, o relatório destaca na área da saúde decisões judiciais que permitiram: a manutenção da Portaria nº 77/2012 do Ministério da Saúde que prevê a realização de testes rápidos para HIV e Sífilis; o fornecimento de remédios, pelas redes estaduais de saúde através de Ação Civil Pública para que os estados, a exemplo o Rio Grande do Norte, mantivessem funcionando a assistência farmacêutica; etc.

No campo da infraestrutura destacou-se as seguintes medidas judiciais: a reintegração de áreas no município de Brejo Santo/CE, desapropriadas pela União para implantação da primeira etapa do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional; a aplicação das condições do novo marco regulatório do setor energético para prorrogação de contratos de concessão de geração de energia elétrica; livre acesso ao porto federal de Maceió, que estava sendo ameaçado por movimento grevista; afastamento de pedido de liminar ajuizado pela Companhia Energética de São Paulo – CESP para pagamento imediato de mais de R\$ 1,7 bilhão correspondente aos bens e instalações vinculados à concessão da Usina Hidrelétrica – UHE Três Irmãos; a legalidade de concorrência realizada para autorização dos serviços públicos de movimentação e armazenagem de mercadorias, pelo prazo de 25 anos, no Porto Seco de Suape, em Pernambuco; a responsabilidade exclusiva das concessionárias ante eventuais danos causados com a instalação da Usina Hidrelétrica – UHE de Aimorés/MG, com indenizações de mais de R\$ 25,2 milhões; viabilização do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Xingu, na justiça, contra questionamentos do Plano pela construção da Usina Hidrelétrica – UHE de Belo Monte; etc.

Sobre direitos indígenas, a PGU, em seu relatório destacou as seguintes atuações judiciais: acordo e resolução de conflito entre agricultores e integrantes da comunidade indígena Tupinambás de Olivença, localizados em Ilhéus, cidade do sul da Bahia; a realização adequada dos procedimentos de demarcação da Terra Indígena de Passo Grande do Rio Forquilha localizada nos municípios de Cacique Doble e Sananduva, no estado do Rio Grande do Sul; o ajuizamento de 47 ações para a recuperação de 26 mil hectares de floresta amazônica da Terra Indígena Maraiwatsede, em processos que podem gerar um total de R\$ 147.182.655,00 a título de indenização aos cofres público; dentre outros vários temas.

O mesmo relatório de Gestão da PGU, ainda, indica também outra meta da atuação na defesa judicial da União, qual seja a diminuição da litigiosidade (que, somada à defesa da ordem jurídica e economia de recursos, bem indicaria a AGU como instituição, agência, que visa a tornar o Estado mais responsável, transparente, eficiente e, conseqüentemente, com maior *accountability*.)

Assim, quanto a diminuição da litigiosidade, destaca-se a produção de estudo estatístico elaborado pela Coordenação de Gestão Judicial apontando, relativamente a temática de servidores públicos, alto índice de decisões desfavoráveis à União em recursos interpostos em face de acórdãos do Superior Tribunal de Justiça - STJ (84%) e da constatação do prejuízo decorrente do prolongamento da tramitação de recursos cujo insucesso já se tem plena convicção em razão da reiteradamente jurisprudência desfavorável a União. A partir de tal estudo, desenvolvido o “*Programa de Redução de Litígios e de Aperfeiçoamento da Defesa judicial da União*” que refletiria: a busca de alternativas diferenciadas para a solução de conflitos e fornecimento contínuo de prognósticos de risco de litígios; concentração de esforços no aperfeiçoamento da atuação judicial nas ações classificadas como relevantes; redução do custo do funcionamento da máquina judiciária e da própria AGU; diminuição do congestionamento da Justiça e, via de consequência, aumento da credibilidade da União perante o Poder judiciário; aperfeiçoamento de normas para dispensa de apresentação de defesa e para a desistência ou não interposição de recursos. Nesta linha, foram criadas também as “*Centrais de Negociação*”, para celebração de acordos em matérias diagnosticadas de alto risco de derrota, em diversas unidades em todo o país.

Tal programa, como noticiado pela própria instituição já em 2015<sup>45</sup>, obteve resultados significativos, inclusive sendo premiado no 19º concurso Inovação na Gestão Pública Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sendo mais de 108 mil recursos não interpostos e economia, só no STJ, de quase R\$ 25 milhões aos cofres públicos. Não bastasse, já em dezembro de 2015, o projeto de “*Centrais de Negociação*”, ao gerar, somente em 2014, economia de R\$ 126.000.000,00 (cento e vinte e seis milhões de reais) ao erário, com mais de 17 mil acordos celebrados, consagrou-se vencedor do Prêmio Especial INNOVARE, de Instituto homônimo que visa a destacar e incentivar práticas de melhor gestão jurídica.<sup>46</sup>

45 Verificável em: <[http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/322977](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/322977)>.

46 Informações sobre o Instituto e a premiação da PGU podem ser verificadas em: <<http://www.premioinnovare.com.br/institucional/o-premio/>> e <[http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/372174](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/372174)>. Consulta em: 02 dez. 2015.



Além dos valores já mencionados, tendo o foco na economia ao erário gerada pela atuação correta dos Advogados da União na defesa da ordem jurídica, a PGU destacou em seu relatório, quanto a economia, pois, o Programa “*Sucesso Calculado*”, que visava, num primeiro momento, a apuração e registro dos valores referentes às ações em que a União logrou êxito, isto é, em que o pedido do autor foi julgado totalmente improcedente e, numa segunda etapa, também os valores que deixou de pagar com vitórias em execuções judiciais, quanto a parâmetros de cálculos naquelas ações em que os pedidos da parte adversa foram julgados procedentes. Desde outubro de 2012 o Sucesso Calculado apresentou valores no patamar de R\$ 15.383.616.146,83.

Assim, restaria evidenciada a grande variedade de atribuições da instituição pincelada à análise. Porém, parece que em várias destas, em especial limitando-se a análise à Administração Direta, com assessoria e consultoria do Poder Executivo e representação judicial e extrajudicial de todos os Poderes, a PGU, órgão da AGU, indicaria não só o “*poder-dever*”, a “*atribuição*” de atuar pela correção no agir estatal, com obediência à ordem jurídica, mas também grande “*capacidade*” de o fazer através de sua organização interna, especificação de áreas e atribuições e técnicas de gestão aplicadas à atuação jurídica, tanto judicial como extrajudicial.

Repita-se que com a persecução de correta ordem jurídica, eficiência e transparência na gestão das demandas jurídicas do Estado, contribui-se a busca de *accountability* horizontal e, também, ao combate à corrupção, como delimitado pelo marco teórico do presente estudo, qual seja, O’DONNELL.

Porém, mais especificadamente, acredita-se necessário evidenciar a “*vontade*”, dentre a tríade de características de uma verdadeira agência de *accountability* horizontal como aqui adotado e definido por O’DONNELL, para melhor qualificar a instituição como tal ante verificação de sua real intenção de combater a corrupção. Nesse sentido, o próximo tópico dedica-se a atuação proativa da PGU, ou seja, da atuação judicial e extrajudicial em nome da União e por todos os Poderes na tentativa de ativamente combater à corrupção através da coerção e impedimento de ilegalidades, coerção e impedimento de improbidades administrativas, combate à violação dos princípios da Administração definidos no art. 37 da Constituição Federal, recomposição do erário ante desvios, combate ao enriquecimento ilícito e defesa do patrimônio público.



Ações valores (em milhões de reais)	União autora	954,91	2.068,69	1.430,47	1.078,02	1.056,03	1.445,82	8.033,94
	União assist.	734,63	793,00	712,37	405,43	394,15	1.379,26	4.418,84
	Total	1.689,54	2.861,69	2.142,84	1.483,45	1.450,18	2.825,08	12.452,78
Ações em números	União autora	2178	2913	1699	1902	2109	1546	12347
	União assist.	585	793	644	413	474	324	3233
	Total	2763	3706	2343	2315	2583	1870	15580

Fonte: Relatório Anual de atuação de 2014, AGU.

**Tabela 7: Valores de Bloqueios e Penhoras, em milhões de reais, 2009-2014**

2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
-	582,60	339,46	244,72	232,63	911,51	2.310,92

Fonte: Relatório Anual de atuação de 2014, AGU.

**Tabela 8: Valores de Recuperação de Ativo, em milhões de reais, 2009-2014**

2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
-	491,20	329,70	115,48	154,41	171,39	1.262,18

Fonte: Relatório Anual de atuação de 2014, AGU.

**Tabela 9: Valores de Acordos e Renegociações, em milhões de reais, 2009-2014**

2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
-	6,01	30,15	554,79	40,56	163,34	794,85

Fonte: Relatório Anual de atuação de 2014, AGU.

Especificadamente em 2014 o Relatório destacou algumas das atuações no combate à corrupção, valendo citar:

- a) Garantiu, na Justiça, que ex-gestores de vários municípios fossem condenados a restituir aos cofres públicos mais de R\$ 110 mil por gastos com novas eleições. Os advogados confirmaram que os novos pleitos foram realizados após comprovação de irregularidades durante a candidatura para prefeitos e vices;

- b) Conseguiu, na Justiça Federal, a condenação do município de Jaboatão dos Guararapes/PE a ressarcir R\$ 1.454.032,36 pelo não cumprimento de convênio firmado com a União em 2008. O projeto tinha como objetivo a implantação de ações voltadas para a prevenção da criminalidade e otimização das medidas de segurança pública e políticas sociais, no âmbito do Programa de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci;
- c) Obteve a devolução aos cofres públicos da quantia de R\$ 1.650.000,00 em processo de execução de acórdão do Tribunal de Contas da União – TCU movido perante a Justiça Federal de Brusque/SC, por irregularidades cometidas por um ex-prefeito. Trata-se da maior quantia já recolhida em um único pagamento por gestor público em favor da União relativamente às condenações do TCU no âmbito da Justiça Federal em Santa Catarina;
- d) Assegurou a devida aplicação de juros para pagamento de indenização por uso irregular de área pública em Florianópolis. Com a atuação, o valor considerado correto pela Justiça alcançou R\$ 15 milhões;
- e) Assegurou na justiça a suspensão de repasses de recursos a entes beneficiados como o Município de Murici/AL, bem como os contratos já existentes no valor de quase R\$ 1 milhão. O motivo foi a falta de prestação de contas;
- f) Propiciou a otimização da execução de créditos rurais, o que resultou na recuperação de mais de 2,9 milhões em ativos; e
- g) Obteve, na Justiça, a condenação de ex-prefeitos, a exemplo do município de Sebastião Leal/PI por irregularidades na aplicação de recursos para o Programa de Educação de Jovens e Adultos – PEJA. Do mesmo modo, a PGU, obteve na justiça, a condenação de servidores públicos por atos de improbidade administrativa, bem como ressarcimentos dos prejuízos ao erário.

Tais são exemplos de atuação do ano de 2014 que parecem indicar vontade de atuação da União, pela PGU, no combate à corrupção. Porém, como adiantado, a perspectiva dinâmica talvez ofereça melhor compreensão do que essa atuação, exemplificada com dados de 2014, pode significar quanto á demonstração de tal “*vontade*”.

Assim, doravante, utilizar-se-á de ato formal interno da PGU, qual seja *Despacho n. 713/2012-ALAM/DPP/PGU/AGU (ANEXO B)*, cujo assunto é justamente traçar histórico e perspectivas do Grupo Permanente

de Atuação Proativa, produzido pelo Diretor Geral da área que, inclusive, participou diretamente de todo o processo de criação do grupo, como se verá.

De início, traçado os primórdios de atuação da AGU/PGU, destacando-se a verdadeira inexistência de atuação da União em juízo no polo ativo, ou seja, como parte requerente ou persecutora, o que começa a ter específica preocupação nos anos 2000. Salienta-se que a partir de fevereiro de 2000 firmou-se debate institucional a respeito da necessidade de a União ser ativa, autora, nas relações processuais, em especial para melhor recompor o erário nos casos de prejuízos decorrentes de ilícitos de servidores e terceiros, considerando, ainda, que tal ente se dedicava quase integralmente ao posicionamento defensivo, re-ativo. A exceção (não incidental) estaria na execução não coordenada de acórdãos do Tribunal de Contas da União, com pouca eficiência na localização de bens à recomposição.

Uma primeira, mas isolada, medida de melhoria de eficiência na recomposição do erário estaria em convênio com a Secretaria de Receita Federal em fevereiro de 2000, prevendo acesso *on line* aos sistemas da Receita Federal para obtenção de dados cadastrais e econômico fiscais de pessoas físicas e jurídicas, incluindo-se o endereço da pessoa e os bens declarados, mas que, na prática, não se efetivou.

A narrativa indica que, institucionalmente, o que existiu após, e até 2007, eram, em verdade, travas ou barreiras burocráticas à atuação proativa, como exemplifica a Ordem de Serviço n. 2, de 08 de março de 2002, que em seu art. 10 exigia, em ações civis públicas, de improbidade administrativa e populares, a prévia anuência do Procurador-Geral da União para “a intervenção”, apesar de as leis 8429/92 (Lei de improbidade administrativa) e 7347/85 (Lei da ação civil pública) consagrarem a legitimidade ativa da União na defesa e recomposição do erário e no combate a improbidade administrativa. Em 28.05.2007 revoga-se, então, a Ordem de serviço n. 2/2002 com a edição da Ordem de Serviço n. 3/2007, do Advogado-Geral da União, complementada pelas Ordens de Serviço n. 27/2007 e 64/2007, do Procurador-Geral da União, delegando-se poder aos Chefes de Regionais e Estaduais para a intervenção e o ajuizamento das ações de combate a improbidade administrativa e recomposição ao erário. Entretanto, apesar da descentralização, indica-se na narrativa que não houve, regra geral, a preocupação nas unidades com a alocação de recursos humanos (Advogados da União), para o desempenho de tais atribuições com a produção de iniciais de ações e manifestações de intervenção

Esse o contexto histórico e normativo (no sentido de regras formais) existente na instituição até final da primeira década dos anos 2000. Ou seja, praticamente inexistente atuação e com instrumental (inclusive pessoal)

mínimo, além de atribuições formais pouco ou mal resumidas a atos que, como salientado, mais impediam do que estimulavam a atuação proativa.

Não por menos, parece-nos, já indício da necessária vontade institucional de atuar no combate à corrupção começa a surgir quando alguns dos membros da instituição, nessa época e com esse contexto, visam à formalização institucional de área com atuação específica. É o que surge do relato.

Destaca-se, então, que em 25 de maio de 2005, com a Ordem de Serviço n. 3, cria-se o Departamento de Promoção e Defesa Judicial do Patrimônio da União, início de especialização essencial para, em 11 de outubro de 2007, com o Ato Regimental n. 7, de lavra do Advogado-Geral da União, criar-se no âmbito da PGU Departamento exclusivamente vocacionado para a defesa da probidade administrativa, qual seja o Departamento de Patrimônio Público e Probidade Administrativa, hoje denominado apenas Departamento de Patrimônio e Probidade (conforme Decreto Presidencial n. 7.526 de 15 de julho de 2011, que alterou o Decreto n. 7.392, de 13 de dezembro de 2010).

De forma complementar, e para evitar a falha operacional já indicada de falta de alocação de pessoal, os responsáveis ou dirigentes da instituição perceberam, conforme narrativa, que *“o combate à corrupção dependia de atos concretos de redimensionamento dos recursos humanos internos e de política institucional. Assim, fazia-se necessária a criação de Grupo de Advogados da União com exclusividade de atuação na respectiva matéria, além da constante organização, coordenação, capacitação e foco no resultado das ações e medidas adotadas por esse Grupo”*. (fls.4-5, item 14.) Daí que o projeto de criação do Grupo Permanente de Atuação Proativa ganha substância sendo, então, produzida pesquisa interna com dirigentes da instituição das diversas unidades, em julho de 2008, apresentando-se os seguintes questionamentos:

1º. Você acha importante que a AGU tenha um Grupo de Advogados da União dedicados exclusivamente ao combate à corrupção?

2º. Você está disposto a tomar medidas administrativas para a criação desse Grupo?

As respostas, ainda conforme relato, foram de 95% de concordância quanto a importância da existência de grupo exclusivo na primeira pergunta a 60% de “disposição” para tomada de medidas administrativas no segundo questionamento, tudo a evidenciar o problema de real alocação de recursos, humanos em especial, para que a atuação proativa se tornasse efetiva. Tal descompasso justificou a necessidade de ato hierárquico superior, da

Direção da instituição, quanto a determinação de, na criação de Grupos locais, efetivamente alocar-se pessoal capacitado ao exercício daquelas atribuições de combate à corrupção que se busca assumir.

Não obstante, o subscritor do relato, na qualidade de Diretor do recém-criado Departamento especializado, destaca a ocorrência de reuniões e debates com representantes de setores diversos de direção e unidades regionais para a melhor formatação do grupo proativo, o que veio a culminar na edição da Portaria n. 15 de 25 de setembro de 2008, da lavra do Procurador-Geral da União. Este o instrumento normativo que criou o Grupo Permanente de Atuação Proativa da AGU, vinculado ao Departamento de Patrimônio e Probidade da Procuradoria-Geral da União, com atribuições exclusivas para:

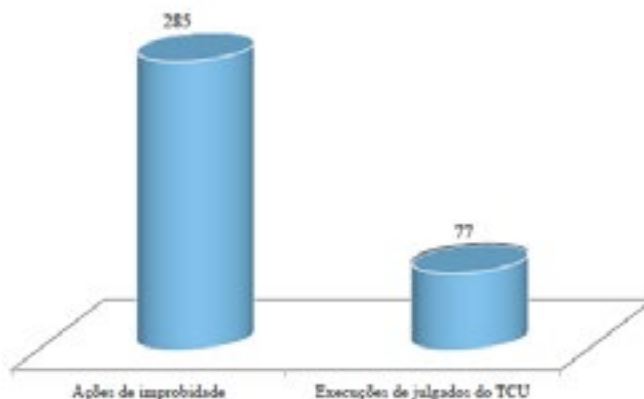
- i. ajuizar as execuções dos julgados do TCU;
- ii. ajuizar as ações de improbidade em nome da União;
- iii. ajuizar as ações civis públicas de qualquer natureza em nome da União;
- iv. ajuizar as ações de ressarcimento com valores superiores a R\$ 1 milhão;
- v. *intervir nas ações de improbidade e civis públicas em nome da União.*

Citada Portaria previu, ainda, que a partir de janeiro de 2009 o Grupo deveria ser de fato implantado, dando-se prazo aproximado de três meses para que as Procuradorias da União tomassem as medidas concretas de alinhamento às novas atribuições ou ao novo perfil da Advocacia-Geral da União, mediante a designação de Advogados da União para integrá-lo com a seguinte estrutura de pessoal:

- i. no mínimo 5 Advogados da União por Procuradoria-Regional;
- ii. no mínimo 3 Advogados da União por Procuradoria da União com mais de 21 Advogados da União;
- iii. no mínimo 2 Advogados da União nas Procuradorias da União com mais de 12 e menos de 21 Advogados da União;
- iv. no mínimo 1 Advogado da União nas Procuradorias da União com até 12 Advogados da União, e;
- v. nas Procuradorias Seccionais da União as atribuições do Grupo deveriam ser exercidas pelo Procurador Seccional ou Advogado da União por ele designado.

E continua o relato destacando-se que já no ano de 2008, ante divulgação midiática de vultoso caso de corrupção denominado “Operação Sanguessuga”, por decorrência de apurações realizadas pela Controladoria-Geral da União – CGU – existia a urgente necessidade de ajuizamento de medidas judiciais para recomposição do erário e combate à corrupção com aplicação das penas de improbidade administrativa, o que culminou na edição da Portaria 21 de 8 de outubro de 2008, constituindo força-tarefa (com cerca de 30 membros) da PGU no intuito de coordenar e gerir as informações e produzir peças inaugurais das medidas judiciais necessárias, em parceria com os Analistas e Técnicos da Controladoria-Geral da União. Foram, então, produzidas 362 ações, assim distribuídas:

**Gráfico 8: Força-tarefa realizada em 2008**



Fonte: Advocacia-Geral da União (AGU)

Para o subscritor do relato, e no que aqui interessa sobremaneira ao estudo, a criação do grupo e sua emblemática primeira atuação concreta indicariam efetivamente a existência de, por decorrência de atos de vontade institucionalmente formalizados, um novo perfil de atuação absolutamente voltado e focado no específico papel de combate à corrupção, com penalização de improbidade administrativa e eficiente recomposição do erário e, conseqüentemente, busca de maior implementação de *accountability* horizontal.

Tal perfil demandaria maior consolidação, inclusive quanto a capacitação de seus componentes, o que resultou, em nova demonstração de vontade institucional, na criação de: um “*Manual de Atuação Proativa da PGU*”, no intuito de sistematizar e embasar juridicamente a atuação,



contando com a participação e debates de Advogados da União de várias localidades em sua formatação; uma Portaria PGU n. 3, de 2 de abril de 2009, criando “*Procedimento Prévio para Coleta de Informações – PPCI* -” como procedimento administrativo padronizado e prévio ao ajuizamento das ações de combate à corrupção, ou seja, instrumental e; uma Portaria quanto a propósitos e princípios do Grupo Institucional, qual seja Portaria PGU n. 12, de 15 de dezembro de 2009.

Merece destaque a Portaria n. 12/2009, vez que, para o estudo, bem evidenciaria o elemento vontade institucional no exercício de atribuições que viabilizassem a concretização da *accountability* horizontal. Diz o ato normativo:

#### PROPÓSITO

Combater toda forma de corrupção e defender o patrimônio público, de modo a fomentar a honestidade e a ética na sociedade.

#### PRINCÍPIOS

[...]

3º. COMPROMETIMENTO - O Grupo deve estar comprometido com a efetivação dos seus propósitos, mantendo-se leal às suas diretrizes e ao interesse público.

4º. TRANSPARÊNCIA - Agir com transparência, provendo o acesso às informações sobre a atuação do Grupo (salvo as que estiverem sob reserva ou sigilo), assim como apresentar à sociedade os resultados obtidos.

5º. EFICIÊNCIA E EFETIVIDADE - Empregar, com agilidade e eficiência, todos os meios administrativos e judiciais disponíveis para combater a corrupção e defender o patrimônio público, de modo a viabilizar a execução das políticas públicas e a boa gestão administrativa.

[...]

8º. DESCONCENTRAÇÃO - Consiste na distribuição de poderes indispensáveis para cada membro do Grupo atuar de forma célere e eficaz, estimulando a liberdade técnica e a independência funcional dos Advogados da União.

9º. ESPECIALIZAÇÃO - o Grupo deve ser composto por Advogados da União com perfil proativo e capacitação específica para alcançar os objetivos propostos.

10°. EXCLUSIVIDADE - Os integrantes do Grupo devem atuar com exclusividade na realização das atribuições relativas ao Grupo, a fim de garantir a atuação coordenada, efetiva, especializada e eficiente, indispensável ao combate à corrupção e à defesa do patrimônio público.

11°. PRÓ-ATIVIDADE - Pró-atividade significa a atuação persistente no combate à corrupção e na defesa do patrimônio público, por meio de medidas antecipativas, preventivas e construtivas, independentemente de provocação externa.

[...]

Até aqui demonstrado estaria, com o histórico, que efetivamente houve um momento de ruptura da percepção e da posição institucional da AGU/PGU que, através da vontade e atuação de alguns dos seus membros, buscou reposicionar a União em sua defesa e representação jurídica não mais como receptora ou defensora em demandas judiciais e extrajudiciais que questionassem atos tidos como de improbidade ou de corrupção, e sim como ente atuante, ativo, PROATIVO, com busca e atuação efetiva no combate e persecução de atos tidos como de improbidade ou corrupção, ilícitos de maneira geral, além de ente mais eficiente na recomposição do erário ante desvios e condutas irregulares, combatendo-se o enriquecimento ilícito, o prejuízo ao erário e o desrespeito aos princípios da Administração Pública, como descritos no art. 37 da Constituição Federal de 1988. Ou seja, a União em juízo (e também extrajudicialmente) deixaria de ser passiva ou re-ativa (no sentido de responder somente após provocação) na defesa da juridicidade e do ordenamento para exercer certo protagonismo em sua atuação, agora, finalística e ativa, para além da assessoria interna que já era desincumbida pela Advocacia Pública da União, como visto.

A inovação de postura seria, assim, forte indicativo da “vontade da instituição” em atuar ou se posicionar como agência de *accountability* horizontal, nos termos em que o marco teórico aqui adotado, O’DONNELL, delineou.

Não bastasse, e até para o desempenho de tal papel finalístico, necessário também o desenvolvimento de relações institucionais, não só apresentando a instituição ao ambiente de combate à corrupção e busca de *accountability* horizontal mas, também, posicionando-a de forma a permitir a utilização, e fornecimento, de dados, atribuições e resultados porventura já desempenhados e obtidos por outros entes de papel aproximado, tudo no intuito de obter maior eficiência ante maior organização, coordenação dos agentes públicos e instituições entrelaçadas em tal mister.

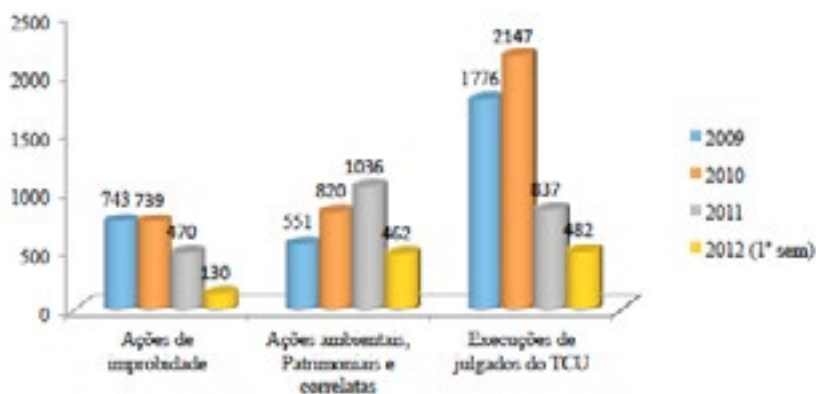
Tal preocupação foi objeto do mesmo relato (fls. 13, itens 40 a 43), não sem especificar a peculiaridade que a atuação institucional da União em juízo traz ao conjunto de órgãos e entes e agentes responsáveis pelo combate à **corrupção e busca de transparência e responsabilidade com o uso do erário**. É a maior eficiência na recomposição do erário, pois, a missão que destacaria a AGU dentre as outras instituições:

[...]o combate à corrupção não se faz (somente) com a descoberta ou apuração do ilícito, e nem mesmo com a possível prisão dos envolvidos, mas também e principalmente com o bloqueio de bens e valores maculados por condutas inadequadas e, ao final, com a efetiva recomposição do patrimônio público. E é justamente nesse aspecto que a participação da AGU se revela necessária e essencial, pois tem a missão de representar judicial e extrajudicialmente a União, concretamente personificada através de seus órgãos e instituições, como a Controladoria-Geral da União, o Tribunal de Contas da União, o Departamento de Polícia Federal, a ENCCLA, o COAF, dentre outros.

Daí os primeiros dados em perspectiva comparativa de período e número de ações, medidas judiciais, valores recuperados, valores cobrados, valores bloqueados e penhorados e valores negociados:

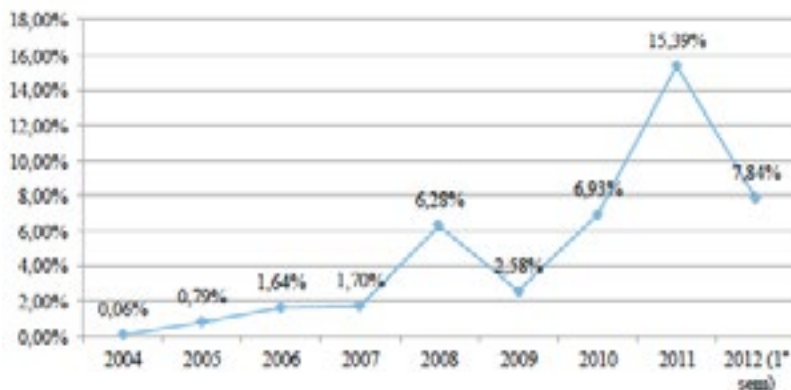
- Número de ações (crescimento irregular justificado no despacho ante dificuldade de implementação):

**Gráfico 9: Número de Ações, 2009-2012**



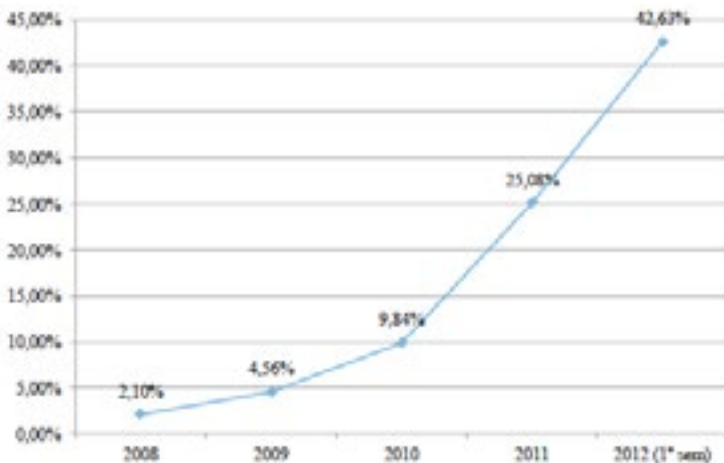
Fonte: Advocacia-Geral da União (AGU)

- Percentual de recuperação geral (crescimento regular com alteração de 2011 justificada no despacho por caso único de valor vultoso):

**Gráfico 10: Percentual de recuperação geral, 2004-2012**

Fonte: Advocacia-Geral da União (AGU)

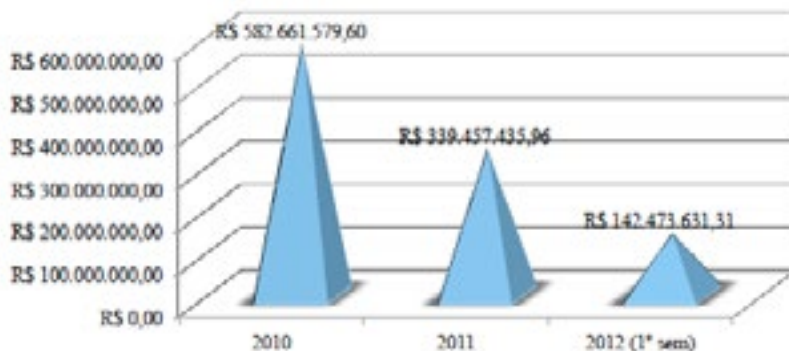
- Percentual de efetiva cobrança quanto a multas aplicadas pelo Tribunal de Contas da União (crescimento regular com aumento de arrecadação):

**Gráfico 11: Percentual de efetiva cobrança quanto a multas aplicadas pelo Tribunal de Contas da União (Índice de Recuperação), 2008-2012**

Fonte: Advocacia-Geral da União (AGU)

- Valores objeto de penhora ou bloqueio judicial (decréscimo justificado no despacho por casos específicos de grande vulto em 2010 e derrota judicial de grande vulto em 2012):

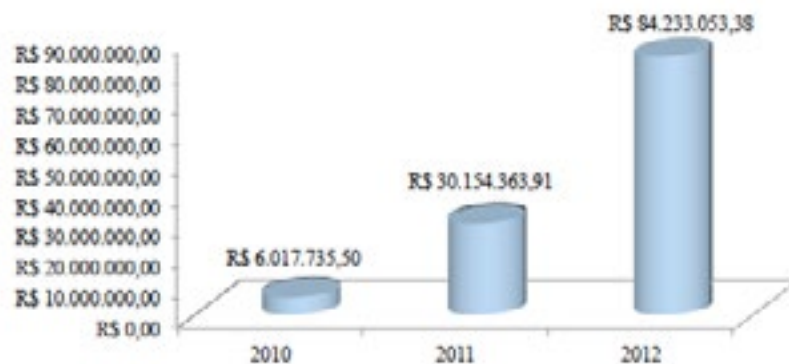
**Gráfico 12: Valores objeto de penhora ou bloqueio judicial, 2010-2012**



Fonte: Advocacia-Geral da União (AGU)

- Valores objeto de negociação e pagamento com parcelamento (crescimento regular com aumento de arrecadação):

**Gráfico 13: Valores objeto de negociação e pagamento com parcelamento, 2010-2012**



Fonte: Advocacia-Geral da União (AGU)

Assim demonstrados dados a indicar que a mudança de posicionamento institucional, com a “*vontade*” de atuar no combate à corrupção e busca de recuperação de valores pode ser traduzida e resultados, de maneira geral, positivos, apesar de o próprio Despacho apontar dificuldades administrativas (inexistência de servidores de apoio, baixo número de Advogados com atribuição exclusiva no combate à corrupção ante ganhos de atribuições, além da baixa tecnologia disponibilizada) como barreiras à melhoria de desempenho.

Da mesma forma as *Informações n. 02/2015-RDA/DPP/PGU/AGU (ANEXO C)*, contidas no processo administrativo 00405.000136/2015-51, como documento interno produzido pelo DPP – Departamento de Patrimônio e Probidade da PGU com vistas auxiliar na produção do Relatório Geral da PGU 2011-2014, trazem; além de dados sobre a estrutura do órgão, resultados, planejamentos e projetos; exemplos detalhados de atuação e projetos que bem refletem a natureza da atuação finalística específica de combate à corrupção, isentando de dúvida sobre o cerne da atuação que se almejou desempenhar na PGU/DPP e sua identificação com as características de combate à corrupção e **busca de accountability** apresentadas por O’DONNELL como próprias de agência que se apresente como de natureza de *accountability* horizontal designada.

Veja-se, dentre outros casos e projetos, o “*CASO OK: MAIOR ACORDO, EM ÂMBITO NACIONAL, PARA RECUPERAÇÃO DE ATIVOS EM CASOS DE CORRUPÇÃO; CASO ARCANJO: PERDIMENTO DE BENS EM FAVOR DA UNIÃO, DA ORDEM DE R\$ 792 MILHÕES; PROJETO PARCERIA COM A POLÍCIA FEDERAL E PROJETO LABRA<sup>47</sup> - LABORATÓRIO DE RECUPERAÇÃO DE ATIVOS*”.

47 Institucionalizado em 07.12.2015 com a Publicação no Diário Oficial da União da Portaria n. 511, de 04.12. de 2015, do Advogado – Geral da União assim redigida: PORTARIA No- 511, DE 4 DE DEZEMBRO DE 2015: Estabelece a solução de atuação estratégico-jurídica LABORATÓRIO DE RECUPERAÇÃO DE ATIVOS - LABRA/AGU, no âmbito da Procuradoria-Geral da União. O ADVOGADO GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I e XVIII do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o disposto no Processo Administrativo nº 00405.006513/2012-13, resolve: Art. 1º. Fica estabelecida, no âmbito do Departamento de Patrimônio e Probidade da Procuradoria-Geral da União, a solução de atuação estratégico-jurídica Laboratório de Recuperação de Ativos - LABRA/AGU. Art. 2º. A finalidade do LABRA/AGU é propiciar apoio às atividades finalísticas da Advocacia-Geral da União exclusivamente no tocante à cobrança e recuperação de ativos, por meio da produção de conhecimento e de informações estratégicas destinadas a subsidiar sua atuação judicial, como a localização de devedores, interpostas pessoas, grupos econômicos informais, bens próprios e desviados, identificação de fraude contra credores, de fraude à execução e de variações patrimoniais a descoberto. Art. 3º. O LABRA/AGU atenderá às solicitações encaminhadas pelos órgãos de direção superior da Advocacia-Geral da União ou pela Procuradoria-Geral Federal, sendo obrigatório que a atuação da AGU decorra de encaminhamento formal de outros órgãos e entidades da Administração Pública Federal, em conformidade com os parâmetros a serem definidos com fundamento no art. 6º desta Portaria. Parágrafo Único. O LABRA/AGU poderá excepcionalmente atuar em demandas diversas da prevista no *caput*, mediante autorização formal do Advogado-Geral da União. Art. 4º. Compete ao LABRA/AGU, à luz das atribuições previstas no artigo 2º: I - prestar assessoramento por via da coleta, busca e tratamento de informações de natureza estratégica, sigilosa ou não; II - elaborar modelos de cenários prático-teóricos para subsidiar de forma estratégica as atividades desenvolvidas, e antecipar, em situações críticas, o encaminhamento preventivo de soluções e o

Os exemplos de atuação judicial e atuação administrativa indicariam, pois, que a atuação é verdadeiramente específica de combate à corrupção e a consequente recuperação de ativos, sendo, como já salientado, a própria criação do grupo de atuação e o contexto histórico existente, forte indicativo de que, de fato, há o elemento “*vontade*”, como característica de O’DONNELL, presente na instituição escolhida à análise como potencial agência de *accountability* horizontal. Há, inclusive, a Premiação pelo Instituto INNOVARE, em 2011, a indicar justamente que a criação do grupo proativo da PGU efetivamente consolidou um novo perfil à Advocacia Pública, voltado essencialmente ao combate à corrupção<sup>48</sup>.

Vale destacar, por fim, que os dados comparativos são fruto de dados colhidos anualmente nos chamados “*Relatórios Anuais de Atuação*” que, além de mais especificar as atuações, servem também ao estímulo de

---

apoio à tomada de decisão; III - manter intercâmbio com órgãos e entidades do Poder Público e instituições privadas, inclusive no âmbito internacional, que realizem atividades similares, com o fim de compartilhar técnicas, boas e melhores práticas e intercâmbio e cruzamento de dados e informações; IV - executar atividades de instrução processual, inclusive com o emprego de técnicas de informática, administração e estatística, bem como realizar a revisão de procedimentos adotados e conduzir a análise em casos selecionados; V - requisitar a prestação de informações, nos termos do art. 4º da Lei nº 9.028, de 1997, a órgãos e entidades públicas e privadas responsáveis por gerenciar ou prestar contas de recursos públicos federais para subsidiar a produção de informações necessárias ao desenvolvimento das atividades concernentes; VI - solicitar aos órgãos de execução a prestação de dados e informações que possam subsidiar e complementar as atividades de instrução processual; e VII - zelar pela salvaguarda de dados, informações, documentos, materiais, estudos e relatórios, sigilosos ou não, em seu âmbito de atuação, bem como orientar os órgãos de execução em relação a estes aspectos de atuação. Parágrafo único. Competirá à Procuradoria-Geral da União encaminhar ao Advogado-Geral da União, semestralmente, relatório das atividades desenvolvidas pelo LABRA/AGU. Art. 5º O acesso aos bancos de dados e sistemas de informação vinculados ao LABRA/AGU será franqueado aos membros e servidores em exercício no referido setor. Parágrafo único. Excepcionalmente, compete ao Procurador-Geral da União autorizar o acesso de outros membros de carreira e servidores. Art. 6º. A atuação no âmbito da solução LABRA/AGU será exercida em observância à legislação em vigor e a princípios constitucionais e éticos que regem a atuação da Advocacia-Geral da União. Art. 7º. No prazo de 180 (cento e oitenta) dias da publicação da presente Portaria, o Procurador-Geral da União apresentará ao Advogado-Geral da União proposta de disciplinamento da organização e do funcionamento do LABRA/AGU, inclusive com a definição dos procedimentos para formulação e encaminhamento de demandas pelos órgãos de direção superior e seu atendimento pela Procuradoria-Geral da União. Art. 8º. O pleno funcionamento do LABRA/AGU dependerá do preenchimento integral do quadro de recursos humanos estabelecido no respectivo projeto. Art. 9º. Esta Portaria entra em vigor em sua data de publicação

48 Destaca-se das Informações n. 02/2015-RDA/DPP/PGU/AGU: *O Prêmio Inovare é atualmente a maior premiação jurídica de âmbito nacional, inclusive com reconhecimento internacional, sendo uma realização conjunta do Instituto Inovare, Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, Associação de Magistrados Brasileiros, Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, Associação Nacional dos Defensores Públicos, Associação dos Juízes Federais do Brasil, Ordem dos Advogados do Brasil, e Associação Nacional dos Procuradores da República, com o apoio das Organizações Globo. No ano de 2011, o tema da categoria especial foi “Combate ao Crime Organizado” e foi exatamente nesta categoria que o Grupo Permanente de Atuação Proativa da Procuradoria-Geral da União sagrou-se como prática jurídica vencedora e foi laureado. Reconheceu-se que a criação do Grupo foi responsável pela concepção de um novo perfil de Advocacia Pública (até então voltada quase exclusivamente para a atuação reativa em juízo) e um novo perfil de combate à corrupção em juízo, articulado e coeso, em âmbito nacional, e focado na efetiva recomposição do patrimônio público. Neste ponto, vale destacar, ainda, o reconhecimento formal do Grupo Proativo, como boa prática e medida inovadora nos temas de combate à corrupção e recuperação de ativos, expressado pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos da América (2011), pela Organização das Nações Unidas (UNODC), em 2011 e 2012, pela International Bar Association (2011) e nas Mensagens Presidenciais de 2011 e 2012.*

competição dentre os setores locais do Grupo, comparando-se resultados, além de demonstrar e incentivar transparência na gestão de dados.

O Relatório de 2014, por exemplo, foi apresentado através da NOTA n. 50/2015-RDA/DPP/PGU/AGU, no processo administrativo n. 00405001190/2014-33, trazendo dados colhidos nos grupos locais em todo país que compõem o Grupo nacional e permanente de combate à corrupção da PGU, no período entre 01 de dezembro de 2013 e 30 de novembro de 2014. Em tal nota, destacou-se:

*Dados consolidados:*

*Houve o arquivamento de 831 processos administrativos considerados findos, sem propositura de ação judicial, pelos mais diversos motivos (como alçada, prescrição, decisão judicial prejudicial, adimplemento, ausência não superada de elementos para propositura), o que representou além de um esforço de atuação para análise e identificação das situações nos casos concretos, também uma repercussão na diminuição do ativo contingente de cerca de R\$ 215.096.407,79.*

*Houve atuação em 1.870 ações judiciais.*

*-Propositura de 1.546 ações judiciais, dentre estas, ações de improbidade administrativa, ações civis públicas das mais diversas naturezas (em especial, minerárias, patrimoniais e ambientais), ações de execução de acórdãos do Tribunal de Contas da União, ações de ressarcimento em questão eleitoral e ações de ressarcimento ao erário. O montante das ações judiciais com União autora atingiu R\$ 1.445.818.134,92.*

*-Intervenção no polo ativo em 324 ações judiciais, em especial aquelas propostas pelo Ministério Público Federal ou também ações populares. O montante das ações judiciais com União em intervenção no polo ativo atingiu R\$ 1.379.266.265,70.*

*Houve bloqueios e penhoras, para finalidade de garantir o ressarcimento ao erário, em cerca de R\$ 1.092,39 milhões, destacando-se o caso Arcanjo, com bloqueios em valor aproximado de R\$ 792,36 milhões.*

*Foram celebrados 339 acordos para pagamento de créditos da União, cujo montante atinge cerca de R\$ 164,48 milhões.*

*Em relação ao Acordo União/Grupo Ok, até 30/11/2014, houve o pagamento de cerca de R\$ 183,00 milhões (aproximadamente 39% do valor atual do acordo).*

*A recuperação/arrecadação aos cofres da União atingiu cerca de R\$ 171,39 milhões, em dados do SIAFI.*



Expostos alguns dados como acima transcritos, parece de fato existir o elemento “*vontade*” do ente para atuar no combate a ilegalidades, no combate à corrupção e na busca de *accountability* em face de agentes e entidades públicas ou que se utilizem de recursos públicos, ou seja, a configurar, na linguagem de O’DONNELL, *accountability* horizontal.

Ao próximo tópico incumbiria, então, aprofundamento na forma da Advocacia-Geral da União no intuito de se identificar seus valores estruturais e de organização, em especial para se demonstrar, agora noutro ponto do trabalho, a existência de certo distanciamento da influência política do Executivo e outros agentes públicos, o que pode ser entendido como pressuposto ou elemento de natureza ou existência da instituição escolhida à análise, como também apresentado por O’DONNELL.

#### **4.5 Normas internas e práticas da AGU quanto a controle funcional, estrutura hierárquica, formas de ingresso na carreira e formas de escolha de Chefias**

O marco teórico aqui utilizado, O’DONNELL, e sua sugestão de agências de *accountability* horizontal, assim designadas como aquelas que detenham as características do Poder-dever (direito/atribuição), capacidade estrutural e vontade institucional de atuar na busca de defesa da licitude, no combate à ilegalidade (o que passaria por desde supervisão de atos à destituição de cargos públicos como consequência das ações de improbidade, por exemplo) foi o norte do trabalho até aqui desenvolvido.

Tal trabalho até então descrito, terá no tópico 6.0 suas conclusões confrontadas com dados colhidos (conforme metodologia descrita na introdução). Ou seja, lá se espera a indicação de que cada uma das três características (poder-dever como uma, mais capacidade estrutural como outra e vontade como terceira) tiveram adequada tentativa de verificação na instituição pincelada a análise. Mas também algo mais. É que, como adiantado ao fim do tópico anterior, o que se deseja na presente repartição é verificar-se um outro elemento também apresentado, como visto, pelo marco teórico, como essencial à mesma verificação, qual seja: certo distanciamento do Poder Executivo.

Não que se tenha espaçado tal demonstração em tópicos anteriores, como se acredita ter feito quando da verificação da função institucional da Advocacia-Geral da União que, no papel de assessoria e consultoria do Poder Executivo, além da representação judicial e extrajudicial de todos os Poderes - e até por tal natureza de existência vinculada funcionalmente a mais de um “Poder” ou Função do Estado - não poderia estar total ou umbilicalmente comprometida como o Poder Executivo, ou melhor, com

as vontades políticas existentes nesse. Também serviu a tanto a análise do papel geral de verificação e acompanhamento da juridicidade que, justamente por ser exigida em qualquer opção política, também demonstra certo distanciamento para com o Poder Executivo, ainda que não se tenha aprofundado na discussão Advocacia Pública como Advocacia de Estado e/ou Advocacia de Governo<sup>49</sup>. Porém, ao presente conteúdo espera-se verificar, em termos formais e práticos de sua estruturação interna, se há na Advocacia-Geral da União pontos sensíveis à ingerência política eventualmente advinda do Poder Executivo. Daí o objetivo de analisar questões afetas a *Controle funcional e hierarquia; Formas de ingresso na carreira e Formas de escolhas de chefias*.

E tudo porque, para O'DONNELL (1998:38-46), como visto, tal distanciamento pode ser entendido como pressuposto ou elemento de natureza ou existência da instituição escolhida à análise. O Autor (1998:42) destaca:

*As primeiras* (agencias de accountability horizontal autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências) *devem ter não apenas autoridade legal para assim proceder, mas também, de facto, autonomia suficiente com respeito às últimas.*

O'DONNELL deixa claro, ainda, que o sistema de autonomia entre agências se aplicaria também às clássicas estruturas de divisão ou repartição de Poder ou decorrentes do Poder Estatal (para quem o tem como único e indivisível). Deixa consignado, então, que:

*Esse é, evidentemente, o velho tema da divisão dos poderes e dos controles e equilíbrios entre eles. Esses mecanismos incluem as instituições clássicas do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, mas nas poliarquias contemporâneas também se estende por várias agências de supervisão, como os ombudsmen e as instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas. "*  
(1998:42-43)

E completa a análise destacando algo que pode ser entendido como pressuposto de vontade implícito dessas mesmas agências de *accountability* horizontal aqui consideradas, qual seja: que seus integrantes ou atores públicos defendam os limites ou fronteiras de atribuições de suas instituições:

---

49 Sobre o tema conferir PAIVA (20015).

Para serem autônomas, as instituições devem ter fronteiras, e elas devem ser reconhecidas e respeitadas por outros atores relevantes, devendo haver ainda atores dispostos a defender e se necessário reafirmar essas fronteiras se elas forem transgredidas.

Veja-se que tal necessidade de defesa de fronteiras, ou que aqui entenderemos como “atribuições” (e O’DONNELL cita ainda, em nota de página 43, Arthur Stinchcombe ao utilizar o termo “*legitimidade*”, por aquele não acolhido) não perde valor ou sentido ainda que se compreenda que tais fronteiras ou atribuições, por vezes e por “*sabedoria dos federalistas*” se apresentam de forma sobrepostas em termos de autoridades.

Por outro lado, tal defesa de atribuições não implica, ainda para O’DONNELL (1998:46), e como neste texto já pincelado, que as agências devam isolar-se ou enclausurar-se. Pelo contrário:

A questão torna-se mais complicada se lembrarmos que, em larga medida, a efetividade da accountability horizontal depende não apenas de agências isoladas lidando com questões específicas, mas com uma rede dessas agências que inclui tribunais comprometidos com apoio a esse tipo de accountability. Incentivos eficazes a criar uma autonomia institucional suficiente devem ser, conseqüentemente, espalhados e coordenados por diversas agências estatais.

Para o Autor, pois, a questão de existência de autonomia e defesa de fronteiras com, por outro lado, existência de coordenação e trabalho conjunto é tão complexa quanto necessária. Ao ponto de O’DONNELL classificar a usurpação ilegal de autoridade de uma agência sobre outra agência como uma das duas formas ou direções principais de violação da *accountability* horizontal. A outra seria a obtenção de vantagens ilícitas obtidas por autoridade pública, ou, para o Autor, “*corrupção*”.

O’DONNELL (1998:47), para bem demarcar sua preocupação com a questão da usurpação de atribuições, indica que, no longo prazo, “*a usurpação seja mais perigosa que a corrupção para a sobrevivência da poliarquia*”, pois “*uma utilização sistemática da primeira simplesmente liquida a poliarquia, enquanto a disseminação sistemática da segunda (corrupção) irá seguramente deteriora-la, mas não a elimina necessariamente*”. Para o Autor a usurpação apresentaria, ainda, maior barreira ao surgimento de agências estatais autônomas típicas às poliarquias formalmente institucionalizadas.

Sem encampar o juízo quanto a qual prejudica mais a poliarquia, adotar-se-á a defesa de atribuições ou fronteiras como elemento essencial e pressuposto, ou elemento de natureza ou existência, da instituição.

Daí o presente tópico que poderá servir a tentativa de se demonstrar a existência, ou não, dentro da Advocacia-Geral da União, de áreas sensíveis a eventuais influências políticas do Poder Executivo. Cabe reforçar que, também como visto no tópico sobre a instituição em si e seu histórico, já vinha sendo apresentada toda uma preocupação como a definição das atribuições ou fronteiras da Advocacia-Geral da União, em especial quando comparada a outros entes como Ministério Público da União e Controladoria-Geral da União. Ou seja, a compreensão histórica e a definição, amparada no texto constitucional, das atribuições finalísticas da Advocacia-Geral da União, auxiliaria justamente na defesa de suas fronteiras como pressuposto de sua existência como agência de *accountability* horizontal.

De qualquer forma cientes ficam os leitores de que o trabalho não tem a pretensão de analisar todas as atribuições e características da instituição, ou seja, todos os limites de sua autoridade e muito menos considerar todas as formas ou possíveis áreas de confronto ou atrito com todas as outras instituições que possam apresentar atribuições aproximadas, razão pela qual o tópico limitar-se-á às áreas estruturais internas da Advocacia-Geral da União que poderiam ser susceptíveis a influências políticas descabidas oriundas do Poder Executivo.

E tal porque, para alguns e como também tangenciado, ainda que discordando, a Advocacia-Geral da União poderia ser considerada órgão interno do Poder Executivo ou, ainda que se tenha a preocupação isolada de combater à corrupção e busca de *accountability*, órgão de controle interno. Não por menos, pois, o elemento “*certo distanciamento do Poder Executivo*” ou certa autonomia ou, agora esclarecido, certa defesa de fronteiras ou atribuições pode ser tido como pressuposto ou característica inerente à agência de *accountability* horizontal.

Nesse sentido, doravante tentar-se-á demonstrar se há eficiente barreira ou, se pelo contrário, existem pontos sensíveis às influências políticas do Poder Executivo na estrutura da Advocacia-Geral da União. Para tanto considerar-se-á, como já salientado, os seguintes pontos: *Controle funcional e hierarquia; Formas de ingresso na carreira e; Formas de escolhas de chefias.*

### **Controle funcional e hierarquia**

De início cabe justificar a escolha desse aspecto (e de cada um dos demais a seu tempo) como possível ponto de sensibilidade a influências políticas do Executivo, esclarecendo-se que controle funcional e hierárquico dos membros da Advocacia-Geral da União, ou seja, contornos, limites,

barreiras ou fronteiras a liberdade de manifestação técnica jurídica do integrante da instituição implica, maior ou menor reflexo na atuação finalística do ente. O tema é complexo, inclusive com diferenciações entre autonomia e independência técnica e funcional, e aqui será apenas tangenciado, vez que o intuito não é discutir e determinar como deve ser a maior ou menor autonomia ou independência funcional para o Advogado Público e sim indicar tal ponto como sensível a influência política do Executivo, seja para maior ou menor distanciamento entre os entes.

Ora, o controle dos membros no desempenhar da atuação finalística pode muito bem apresentar como reflexo o controle da própria instituição. Ou seja, limitar o Advogado da União no exercício da atividade de controle da legalidade e combate à corrupção pode indicar, se em exagero, impedir que a instituição exerça sua autoridade em plenitude. Permitir isso é o contrário de defender fronteira de atribuição, pois é justamente impedir que os próprios membros se aproximem dos limites de atribuições constitucional e infraconstitucionalmente definidas (como visto), deixando áreas sem atuação. E tal limitação pode vir imposta de cima para baixo, ante hierarquia funcional rígida, o que permitiria ao Chefe do Executivo, que escolhe o Chefe da AGU, como visto e por livres critérios, impor a toda a instituição determinada orientação.

Por outro lado, um total afrouxamento da atuação finalística, considerando a inexistência da característica da inerente “autonomia” existente para cada um dos integrantes do Ministério Público, como visto também, poderia indicar, em especial no assessoramento ou consultoria jurídica (no exagero), confusão, despadronização ou múltipla orientação que pouco contribuiria a eficiência, segurança jurídica e padronização gerencial.

Daí a relevância do aspecto, pois há tal risco de pluralidade de manifestações da União, mas, por outro lado, também existiria área sensível à influência política eventualmente descabida, em especial quando se considera a rigidez de forte controle hierárquico.

Nesse contexto, pois, temos que na Constituição não há, diferentemente da previsão para o Ministério Público, expressa menção à existência de “autonomia” aos membros da advocacia pública. Veja-se o que dispõe o texto constitucional de 1988, assegurando tanto autonomia a cada um dos membros do Ministério Público, em sua atuação finalística, como à instituição como um todo, em termos de gerenciamento, administração, inclusive de recursos:

*Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.*

§ 1º São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento. *(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

Mas, na inexistência de idêntica previsão à Advocacia-Geral da União quer tal dizer que não há, ou não deveria existir, autonomia alguma na atuação finalística dos membros da instituição? E, da mesma forma, autonomia alguma em termos de administração, inclusive de recursos, da instituição?

Já visto que quanto a instituição, em termos orçamentários, não há hoje autonomia alguma, estando absolutamente atrelada ao Poder Executivo e seus contingenciamentos. Não obstante tal situação pode ser alterada, vez que a inexistência de previsão constitucional não parece vedar posicionamento diferente em normativos outros ou até mesmo fruto de emendas constitucionais futuras. Não se pretende esgotar tal tema pois bastante complexo, aqui cabendo apenas indicar, a exemplo, que a Defensoria Pública passa, neste momento, por discussão jurídica no âmbito do Supremo Tribunal Federal justamente sobre a pertinência, ou não, de sua independência orçamentária ante o Poder Executivo<sup>50</sup>.

Talvez essa dependência orçamentária, ou inexistência de autonomia institucional seja, na prática, tão ou mais impactante como forma de influência do Poder Executivo sobre a instituição que a questão da autonomia ou independência de cada um dos membros. Ora, o contingenciamento severo de recursos inviabiliza, na prática, o desenvolvimento e a atuação de uma instituição. Estando a opção por tal contingenciamento com o Poder Executivo, parece clara a consequência de que a Instituição, ainda que “livre” em termos finalísticos, dependerá daquele para sua viabilização, o que abre áreas de relações politicamente definidas. Porém, trata-se de discussão não comportada no presente estudo até por se apresentar como uma opção geral de formatação do Estado quando, no momento, busca-se analisar a eventual possibilidade de ingerência política quanto á atuação finalística, funcional.

50 Conferir a notícia junto ao Supremo Tribunal Federal: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=302393>.

Quanto a autonomia dos membros, parece que, da mesma forma, o silêncio constitucional não restringiria a definição de maior ou menor autonomia funcional por normativos outros. Pelo contrário, o próprio art. 131 da Constituição Federal remete a normativo infraconstitucional quanto organização e funcionamento, o que somado à previsão de leis próprias, como o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (art. 7º, inciso I, art. 18 e art. 31, §1º e 2º) e ao disposto no art. 133 da Constituição Federal, poderia incluir maior autonomia à atuação dos Advogados Públicos.

Numa linha, MOREIRA NETO (2011:10) afirma que o Advogado Público deve exercer suas atribuições sempre com independência, ante necessidade de atuação com ciência, consciência e sem subserviência.

Diz ainda:

Somente atuando com independência na zeladoria da extensa gama de interesses e de valores garantidos pela ordem jurídica democrática, postos sob sua cura, esses agentes terão cumprida sua missão, que exige enfrentar permanentemente, com firmeza, serenidade e criatividade os sempre renovados problemas, que se multiplicam nas complexas sociedades contemporâneas, de modo a serem solucionados no quadro seguro e previsível criado pela ordem jurídica vigente.

E justifica a necessidade de existir independência funcional como uma característica inerente às funções essenciais à justiça, incluindo Ministério Público, Defensoria Pública e Advocacia Pública. Tal classe de entes apresentaria três nortes éticos (“*primo*, o da *legalidade*, seu norte jurídico positivo; *secundo*, o da *legitimidade*, seu norte jurídico político, e *tertio*, o da *licitude*, seu norte jurídico moral) que somente poderiam ser fielmente atingidos se for assegurada *independência funcional*.

Assim, para o autor, a independência funcional (que seria mais amplo que autonomia funcional) apresentar-se-ia como valor inerente à função, mesmo não existindo, como visto, no texto constitucional, igual redação para todos os entes da classe das funções essenciais à justiça. Seria um valor constitucional de todos os entes, mesmo que implícito para a AGU, como se conclui.

MOREIRA NETO (2011:28-29) aduz ainda que a independência funcional seria tão inerente e fundamental às funções essenciais à justiça que sequer poderia existir lei ou ato infraconstitucional restringindo-a.

[...] pois, se tal limitação pudesse ser imposta, em última análise se refletiria restritivamente sobre o seu múnus constitucional da sustentação da justiça e resultaria em eventual prejuízo do específico

interesse apresentado a qualquer dos órgãos decisórios do Estado. Não por outro motivo, qualquer dúvida que se suscite quanto à fidelidade exigida de qualquer dos agentes que exerçam funções essenciais à justiça – entre referir-se a esses valores fundamentais (constitucionais) ou a quaisquer outros pretendidos valores contingenciais (político-partidários) - ou seja, se deverão atuar como órgãos de Estado ou como órgãos de governo, não será mais que um falso dilema sob nosso regime constitucional, pois a independência lhes foi assegurada para que possam atuar serenamente na delicada missão de sustentação da justiça, exclusivamente segundo sua ciência e consciência, portanto, sem qualquer sujeição ou submissão hierárquica que aquela de mero conteúdo formal e burocrático, pois qualquer outra interpretação envolvendo o conteúdo material de suas decisões, necessariamente implicaria na deturpação de seu múnus, constitucional, superpondo o contingente ao fundamental.

Não será assumida no presente texto posição quanto à existência, ou não, de implícita independência funcional, até porque a legislação aplicável não prevê tal autonomia nos termos em que previsto para outra instituição. O Estatuto da OAB e interpretação jurídica podem indicar tal opção, entretanto, para o presente texto, releva apenas apontar a questão da autonomia na atuação finalística dos membros da AGU como área sensível às influências do Poder Executivo. Ou seja, MOREIRA NETO auxilia na demarcação do ponto como área de sensibilidade a influência política externa por ter apresentado a existência de autonomia funcional como valor, justamente, útil para se evitar o não exercício livre das atribuições da advocacia pública ante influência político-partidária.

Noutra linha, a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União não traz dispositivo expresso quanto a autonomia e ou independência na atuação finalística. Em verdade, traz vedações ou limites, talvez no intuito de padronizar e obter eventuais ganhos de eficiência com a uniformização. Com tais previsões, indica gestão hierárquica.

É o texto normativo<sup>51</sup>:

Art. 28. Além das proibições decorrentes do exercício de cargo público, aos membros efetivos da Advocacia-Geral da União é vedado:

I - exercer advocacia fora das atribuições institucionais;

---

51 Além destes existem outros regramentos a impor subordinação hierárquica aos Advogados da União, como na legislação quanto a acordos judiciais e extrajudiciais. Entretanto, limitar-se-á a Lei Orgânica justamente por ser a que representa a formação pensada como adequada a instituição e sua relação com seus membros.



II - contrariar súmula, parecer normativo ou orientação técnica adotada pelo Advogado-Geral da União;

III - manifestar-se, por qualquer meio de divulgação, sobre assunto pertinente às suas funções, salvo ordem, ou autorização expressa do Advogado-Geral da União;

[...]

*Art. 40. Os pareceres do Advogado-Geral da União são por este submetidos à aprovação do Presidente da República.*

§ 1º O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento.

§ 2º O parecer aprovado, mas não publicado, obriga apenas as repartições interessadas, a partir do momento em que dele tenham ciência.

*Art. 41. Consideram-se, igualmente, pareceres do Advogado-Geral da União, para os efeitos do artigo anterior, aqueles que, emitidos pela Consultoria-Geral da União, sejam por ele aprovados e submetidos ao Presidente da República.*

*Art. 42. Os pareceres das Consultorias Jurídicas, aprovados pelo Ministro de Estado, pelo Secretário-Geral e pelos titulares das demais Secretarias da Presidência da República ou pelo Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, obrigam, também, os respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas.*

*Art. 43. A Súmula da Advocacia-Geral da União tem caráter obrigatório quanto a todos os órgãos jurídicos enumerados nos artes. 2º e 17 desta lei complementar. (Vide Lei 9.469, 10/07/97)*

§ 1º O enunciado da Súmula editado pelo Advogado-Geral da União há de ser publicado no Diário Oficial da União, por três dias consecutivos.

§ 2º No início de cada ano, os enunciados existentes devem ser consolidados e publicados no Diário Oficial da União.

Veja-se que o art. 28 impõe a obediência a súmula, parecer normativo ou orientação técnica pelos membros que não podem, sequer, sem autorização do AGU, manifestar-se publicamente sobre os processos em que atuam. O art. 43 também é expresso em determinar a obrigação de se seguir as chamadas súmulas da Advocacia-Geral da União.

Os elementos aqui apresentados, então, em conjunto, indicariam que no campo ideal a formatação mais adequada à Advocacia Pública, como função essencial à justiça e para o pleno exercício de suas atribuições, ou fronteiras, indicaria a necessidade de maior autonomia ou independência funcional dos membros. Entretanto, quanto ao direito infraconstitucional vigente, há determinação de alguma hierarquia quanto à atuação finalística, impedindo a total liberdade de atuação mas, por outro lado, preservando maior padronização e coerência nas manifestações. Não que necessariamente sejam contraditórias as posições, pois não há liberdade absoluta de manifestação jurídica, eis que sempre limitada ao ordenamento. Mas a inexistência de previsões expressas quanto a autonomia ou independência técnica na lei orgânica do ente pode induzir à conclusão de que não foi, o tema, objeto de preocupação quando da proposição legislativa e de seu debate, ou não vingou.

De qualquer forma, a existência de instrumentos vinculadores de atuação finalística não necessariamente é indício de efetiva intervenção político-partidária. Porém, tais instrumentos vinculadores, a configurar como infração administrativa do membro o seu descumprimento, quando conjugados a outros pontos sensíveis como o critério de ingresso nas carreiras, o critério de escolha de Chefias, a forma de tomada de decisões e pouca transparência, criam os mecanismos para uma ingerência política castradora. Ou seja, a inexistência de autonomia ou independência funcional é, de forma geral, ponto sensível a influência política indevida, pois limita o juízo técnico necessário e inerente ao atuar do advogado público. Por outro lado, a existência de mecanismos vinculadores de atuação pode<sup>52</sup> representar ponto sensível quando conjugada a outros pontos de risco na defesa de fronteiras ou atribuições, como salientado por O'DONNELL.

### **Formas de ingresso nas carreiras**

O texto constitucional 1988 impõe a existência de concurso público para o ingresso nas carreiras do serviço público, como consubstanciado no art. 37. Já no art. 131, §1º e 2º existem específicas previsões aplicáveis à Advocacia-Geral da União que, se obrigada a existência de concurso público para ingresso nas carreiras da AGU, o dispensa e deixa a livre nomeação a escolha, pelo Presidente da República, do Chefe maior da instituição, mesmo que dela nunca tenha feito parte.

Vale transcrever novamente:

---

<sup>52</sup> Assim porque pode representar simples limitação de atuação técnica do órgão, sem que tenha influência política que a condicione

§ 1º - *A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.*

§ 2º - O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

E a Lei complementar 73/93 detalha mais a exigência do certame:

*Art. 21. O ingresso nas carreiras da Advocacia-Geral da União ocorre nas categorias iniciais, mediante nomeação, em caráter efetivo, de candidatos habilitados em concursos públicos, de provas e títulos, obedecida a ordem de classificação.*

§ 1º - Os concursos públicos devem ser realizados na hipótese em que o número de vagas da carreira exceda a dez por cento dos respectivos cargos, ou, com menor número, observado o interesse da Administração e a critério do Advogado-Geral da União.

§ 2º O candidato, no momento da inscrição, há de comprovar um mínimo de dois anos de prática forense.

§ 3º Considera-se título, para o fim previsto neste artigo, além de outros regularmente admitidos em direito, o exercício profissional de consultoria, assessoria e diretoria, bem como o desempenho de cargo, emprego ou função de nível superior, com atividades eminentemente jurídicas.

§ 4º A Ordem dos Advogados do Brasil é representada na banca examinadora dos concursos de ingresso nas carreiras da Advocacia-Geral da União.

[...]

*Art. 22. Os dois primeiros anos de exercício em cargo inicial das carreiras da Advocacia-Geral da União correspondem a estágio confirmatório.*

*Parágrafo único. São requisitos da confirmação no cargo a observância dos respectivos deveres, proibições e impedimentos, a eficiência, a disciplina e a assiduidade.*

Assim, em princípio, adotado para a instituição o mesmo pressuposto geral de que é o concurso público instrumento atualmente mais adequado à transparente, justa e objetiva composição das carreiras públicas. No caso

da AGU, parece também servir como verificação de capacidade técnica ao exercício do mister.

E tal ponto (formas de ingresso nas carreiras) pode ser também ponto sensível a influências políticas quando se abre possibilidade para precarização ou inexistência de concurso ou existência de formas outras para a assunção dos quadros da instituição. Não se está a falar, quanto a última parte, necessariamente da questão da seleção de Chefes, que merecerá tópico próprio, mas sim da existência de cargos em comissão ou funções de confiança (denominados D.A.S -Direção e Assessoramento Superiores), da composição geral da estrutura da instituição que poderiam ser preenchidos por pessoas não pertencentes às carreiras da própria instituição.<sup>53</sup>

Assim, tornar o ingresso nas carreiras de membros da AGU mais fácil, volúvel ou despreocupado, seja com a existência de um concurso frágil, ou seja com a inexistência de concurso algum, pode indicar; tanto uma tentativa de precarização ou diminuição da capacidade do órgão, pois a diminuição da capacidade técnica dos membros oriundos de concurso fragilizado terá como reflexo direto a diminuição da capacidade técnica da instituição; como também tentativa de captação ou aparelhamento político da mesma instituição ao permitir, por exemplo, ingresso por funções comissionadas (D.A.S). Tudo somado ao controle funcional exacerbado e hierarquia rígida, serviria de instrumentos de amarra a toda a instituição.

Nesse contexto, influências políticas indevidas que almejassem maior afrouxamento ou menor compromisso na atuação da Administração, vislumbrarão com bons olhos uma eventual estrutura de verificação de juridicidade de seus atos (papel preventivo da AGU) fragilizada, ainda mais se acompanhada de menor atuação repressiva no mesmo controle e combate a corrupção (papel repressivo e atuação proativa).

Não por menos a própria instituição já passou por situação pública de risco, quando do episódio de Operação da Polícia Federal denominada “Porto Seguro”<sup>54</sup>, obrigando-se a criar normativo para maior controle das nomeações para cargos em comissão. Nesse sentido produzida a Portaria 564, de 4.12 2012, assim redigida:

---

53 No intuito de se verificar em termos numéricos vale consulta ao Portal da Transparência do Governo Federal: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/servidores/FuncaoOrgao-ListaFuncoes.asp?CodOS=20101&CodOrgao=40106>; que apontou em pesquisa de cargos em comissão por instituição, feita em março de 2016, filtrando-se apenas por Advocacia-Geral da União e em simples soma, o total de 1526, sendo 780 DAS, ou seja, de Direção e Assessoramento Superior.

54 Ver, dentre outras, a seguinte notícia: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,adjunto-da-agu-e-alvo-da-operacao-porto-seguro-da-pf,964277>. Também resumo institucional: [http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_contenido/230523](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_contenido/230523). Ambos verificados em: 15 jan. 2016.

*Art. 1º A nomeação ou designação para ocupar cargos comissionados, funções de confiança e gratificações, bem como para seus substitutos, e as autorizações de cessão e requisição de servidores, no âmbito da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal, obedecerá ao disposto nesta Portaria.*

[...]

*Art.7º. A formalização do procedimento de nomeação ou designação de que trata o art. 1º deverá, obrigatoriamente, conter os seguintes documentos:*

[...]

*II - currículo profissional do indicado;*

*III - análise da adequação do perfil profissional às atividades do cargo, função ou gratificação;*

*IV - declaração de acatamento e observância das regras estabelecidas pelo Código de Conduta da Alta Administração Federal, pelo Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal e pelo Código de Ética do órgão ou entidade, conforme o caso;*

*V - certidão da Corregedoria-Geral da Advocacia da União quanto à inexistência de procedimento disciplinar do servidor indicado;*

*VI - declaração acerca da existência de vínculo matrimonial, de companheirismo ou de parentesco consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, com ocupantes de cargos comissionados da Advocacia-Geral da União; e*

*VII - declaração acerca da existência de vínculo matrimonial, de companheirismo ou de parentesco consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, com ocupantes de cargos em comissão ou funções de confiança no âmbito do Poder Executivo federal; e*

[...]

*Art. 8º. A identificação de restrições será fator impeditivo para a nomeação ou designação no cargo comissionado, função ou gratificação, bem como para seus substitutos.*

[...]

Há, pois, agora, maior objetividade, ainda que não ideal se julgue, para a assunção de tais funções ou cargos em comissão. Porém, a sua simples plausibilidade de existir, como forma de inclusão na estrutura, ainda poderia ser ponto preocupante quanto á influência política indevida.

OLIVEIRA (2012: 111-122) demonstra, de forma mais aprofundada, questão semelhante, auxiliando na identificação do ponto “ingresso nas carreiras” como sensível a eventuais influências político partidárias indevidas. Não que foque na questão de exigir-se ou não concurso público em sua análise, mas, ao focar na necessidade de estruturação em carreiras dos cargos, passa pelo mesmo destaque de preocupação quanto à utilização das funções de confiança ou cargos em comissão.

Esclarece o Autor (2012:112) que “*carreira*” é uma relação que se estabelece entre diferentes cargos, dentro de uma estrutura organizacional. “*Cargo público*”, de acordo com Lei nº 8.112/90,2 é o feixe de atribuições específicas que a lei comete a um agente público. A estruturação vertical de cargos com atribuições correlatas comporia uma carreira.

Porém, quanto á Advocacia-Geral da União, em especial nas estruturas de consultivo, de assessoramento junto aos Ministérios da Administração Federal, pontua OLIVEIRA preocupação com a recente (anteriormente justificável pela ausência efetiva de concursados ante juventude da instituição) ocupação de tais órgãos por pessoas estranhas à instituição, talvez decorrentes de falhas na própria forma estrutural da instituição:

*Uma dessas distorções é a violação ao concurso público, agravada por se dar em uma função de Estado que a Constituição atribuiu a um órgão organicamente separado do Poder Executivo, visando a lhe assegurar maior independência, e cujas funções foram expressamente subordinadas à investidura nas classes iniciais das respectivas carreiras mediante concurso público (art. 131, §2º, da Constituição). Por todos esses fatores, a função de advocacia pública, no âmbito da Administração federal, não pode ser delegada a pessoas estranhas aos quadros da Advocacia-Geral da União, e o provimento nos respectivos cargos somente pode ser feito por concurso público, sob pena de ofensa frontal à Constituição. (2012:119)*

Para OLIVEIRA, o concurso público é que auxilia no resguardo da necessária a independência técnica do advogado público, por meio da estabilidade e demais prerrogativas que devem acompanhar o cargo. Entretanto, nos casos pincelados a análise do Autor (Consultores e Assessores de Ministros da Administração, escolhidos, estes, por critérios políticos) há problema justamente quanto à natureza do vínculo que se estabelece entre o consultor ou assessor eventualmente nomeado para cargo em comissão e o Ministro responsável por sua nomeação, pois seria pessoal e exclusivo.

*No entanto, o provimento precário no cargo, desacompanhado das prerrogativas inerentes à advocacia pública, coloca o advogado nomeado para exercer essas funções em uma posição de subordinação quase completa ao gestor público, deitando por terra o trabalho de isolamento que a Constituição pretendeu iniciar com a institucionalização da Advocacia-Geral, e privando a sociedade do controle de legalidade proporcionado por uma advocacia pública forte e isenta. Se a isso tudo se somar a má intenção do administrador público, e um conluio prévio com seu advogado, tem-se em mesa a receita pronta para casos de corrupção, malversação de recursos públicos etc.. (2012:120)*

Parece surgir daí, pois, o ponto estrutural da instituição que apresenta considerável campo para sensibilidade a influências políticas: a livre nomeação para cargos em confiança em funções típicas de advocacia pública pode ter, como pressuposto, eventual vínculo político partidário entre o Ministro, por tal escolhido, e o nomeado.

O próprio OLIVEIRA afirma existir quadro preocupante, resultante também de uma incapacidade institucional de gerar membros qualificados a determinadas funções:

*[...]a instituição assiste à invasão de suas atribuições por pessoas (estranhas) aos seus quadros ou ao próprio serviço público, deixando-se capturar por um círculo vicioso que perpetua essa incapacidade. (2012:121)*

Tal situação, como salientado por OLIVEIRA, pode gerar fragilidade na defesa da juridicidade e falha de controle de legalidade, com reflexos em menor transparência e, pois, menor *accountability*. Ou seja, parece não existir eficiente defesa de atribuições pela instituição que se quer apresentar como de *accountability* horizontal, demonstrando afastamento quanto aos contornos definidos por O'DONNELL.

Em suma, e nos limites do presente trabalho, é a forma de ingresso nas carreiras da Advocacia-Geral da União ponto de sensibilidade a influências político partidárias, ante a própria natureza das funções por ela desempenhadas e que, se descuidadas, podem afastar do papel que aqui quer se apresentar de agência de *accountability* horizontal. Mais uma vez se frisa, de qualquer forma, que o intuito do tópico não é resolver a questão de formas de ingresso nas carreiras<sup>55</sup>, mas apenas a destacar como área de preocupação institucional.

### **Formas de escolhas de chefias**

A escolha de Diretores ou Chefes de órgãos da Advocacia-Geral da União, até pelo aqui já exposto, também indica área de preocupação quanto

<sup>55</sup> O que demandaria, parece, uma análise específica em outra tese que se queira apresentar.

a eventuais influências políticas e partidárias, em especial se conjugada a rígida hierarquia, menor autonomia e eventual facilitação ou precarização na forma de ingresso de pessoas na instituição.

É que a escolha de chefias não transparente ou não democrática ou extremamente subjetiva, sem sequer análise de dados objetivos, também pode indicar a tentativa de captação da agência, além de limitação da capacidade técnica de seus membros, ainda que os subordinados sejam concursados. Tudo, ao fim, pode ter como reflexo, pois, a diminuição ou limitação do exercício das atribuições constitucionalmente definidas à instituição, ou seja, é não defender tais fronteiras/atribuições.

A lei complementar 73/93, Lei orgânica da AGU, definiu mesmo que cargos de direção superior da Instituição seriam, em sua maioria, de livre nomeação pelo Advogado-Geral da União, mesmo dentre não integrantes das carreiras. Há, porém, exceções relacionadas a corregedoria e chefias locais ou regionais.

É o normativo:

*Lc 73 -*

*Art. 49. São nomeados pelo Presidente da República:*

I - mediante indicação do Advogado-Geral da União, os titulares dos cargos de natureza especial de Corregedor-Geral da Advocacia da União, de Procurador-Geral da União, de Consultor-Geral da União, de Secretário-Geral de Contencioso e de Secretário-Geral de Consultoria, como os titulares dos cargos em comissão de Corregedor-Auxiliar, de Procurador Regional, de Consultor da União, de Procurador-Chefe e de Diretor-Geral de Administração;

II - mediante indicação do Ministro de Estado, do Secretário-Geral ou titular de Secretaria da Presidência da República, ou do Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, os titulares dos cargos em comissão de Consultor Jurídico;

III - mediante indicação do Ministro de Estado da Fazenda, o titular do cargo de natureza especial de Procurador-Geral da Fazenda Nacional.

§ 1º São escolhidos dentre os membros efetivos da Advocacia-Geral da União o Corregedor-Geral, os Corregedores-Auxiliares, os Procuradores Regionais e os Procuradores-Chefes.



§ 2º O Presidente da República pode delegar ao Advogado-Geral da União competência para prover, nos termos da lei, os demais cargos, efetivos e em comissão, da instituição.

[...]

*Art. 55. São criados, com natureza especial, os cargos de Procurador-Geral da União, Procurador-Geral da Fazenda Nacional, Consultor-Geral da União e de Corregedor-Geral da Advocacia da União, privativos de Bacharel em Direito, de elevado saber jurídico e reconhecida idoneidade, com dez anos de prática forense e maior de trinta e cinco anos*

[...]

*Art. 57. São criados os cargos de Secretário-Geral de Contencioso e de Secretário-Geral de Consultoria, de natureza especial, privativos de Bacharel em Direito que reúna as condições estabelecidas no art. 55 desta lei complementar. (Vide Lei nº 9.366, 1996)*

*Art. 58. Os cargos de Consultor Jurídico são privativos de Bacharel em Direito de provada capacidade e experiência, e reconhecida idoneidade, que tenham cinco anos de prática forense.*

Regra geral, pois, os cargos mais elevados não são de nomeação exclusiva dentre os membros das carreiras, o que evidencia a preocupação, aqui, com eventual vínculo político partidário que possa sustentar as escolhas.

Não bastasse inexistir restrição (ainda que com exceções) a nomeação de pessoas estranhas às carreiras, percebe-se que o processo de escolha passa unicamente pelo crivo subjetivo da autoridade competente à opção, indicando-se o vínculo exclusivo e privativo da relação de confiança como mais relevante do que eventuais critérios objetivos e técnicos de escolha ou vínculo institucional do servidor público. Assim, ter-se-ia dois aspectos a se considerar como de risco, principalmente se conjugados entre si, quanto à forma de escolha de Chefias na instituição aqui analisada: permissão de não integrantes das carreiras assumirem cargos de chefia e processo de escolha, em si, subjetivo e não transparente.

Tal ponto estrutural, como se quer destacar, parece indicar efetivamente área de sensibilidade a eventuais influências político-partidárias e, portanto, afastaria a instituição, em termos de modelo organizacional, do papel de agência de *accountability* horizontal.

Dáí o destaque do ponto que já foi, inclusive e ao menos em parte, objeto de preocupação da própria instituição. Veja-se que houve - sem se assumir posição quanto ao mérito de tal opção e quanto aos efeitos esperados - curto período de maior democratização institucional com a indicação das chefias da Instituição (pelo menos dentro da PGU e nos níveis locais e regionais), com a Portaria nº 1 da Procuradoria-Geral da União, de 8 de maio de 2007, publicada na seção 1 do DOU Nº 88, de 9 de maio de 2007, que estabelecia “CONSULTA GERAL”, para indicação de nomes de Advogados da União, através de listas, como sugestão coletiva a ser encaminhada para fins de escolha para os cargos de Procurador Regional da União, de Procurador-Chefe da União no Estado e de Procurador Seccional da União. Entretanto, tal portaria foi, como primeiro ato, revogada em 2009 pelo Sr. Advogado-Geral da União, Luís Inácio Lucena Adans.

Prevía a Portaria:

*PORTARIA Nº 1, DE 8 DE MAIO DE 2007 - Regula a Consulta Geral que visa a indicação de Advogados da União para os cargos de chefe das Procuradorias Regionais, Estaduais e Seccionais da União e dá outras providências.*

*O PROCURADOR-GERAL DA UNIÃO, no uso de suas atribuições legais e regimentais, conferidas pelos arts. 9º e 45 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e pelo art. 3º, I, VIII e XIV, do Ato Regimental nº 05, de 19 de junho de 2002, alterado pelo Ato Regimental nº 1, de 1º de abril de 2005,*

*Considerando que os cargos de Procurador-Regional da União, de Procurador-Chefe da União nos Estados e de Procurador-Seccional da União são exclusivos de membros da carreira de Advogado da União, em consonância com o art. 131 da Constituição Federal e com o art. 49, § 1º, da Lei Orgânica da AGU (LC 73/93); Considerando que consultas periódicas aos membros das procuradorias contribuem para o aperfeiçoamento institucional e, conseqüentemente, para o interesse público; Considerando que a alternância das chefias é medida salutar e em consonância com os Princípios da Administração Pública; Considerando a competência prevista na cláusula geral do art. 33 da Lei nº 9.784/99; Considerando a abrangência das atribuições dos respectivos cargos; Considerando as experiências de outras consultas já realizadas e; Considerando que o exercício destas chefias exige uma combinação de critérios, dentre os quais se destaca a legitimidade entre os pares, a capacidade técnica e o bom relacionamento institucional no meio jurídico e social, resolve:*

*Art. 1º Editar a presente Portaria para regular a Consulta Geral para indicação de nomes de Advogados da União, como sugestão coletiva a ser levada ao Advogado-Geral da União, para fins de escolha dentre os indicados, com o intuito de nomeação nos respectivos cargos de Procurador-Regional da União, de Procurador-Chefe da União no Estado e de Procurador-Seccional da União, mediante as seguintes regras:*

*I - Serão escolhidos mediante escrutínio direto, secreto e plurinominal, os Advogados da União mais votados dentre aqueles que se inscreverem para comporem as listas de indicação para os cargos de chefia dos órgãos de execução da Procuradoria-Geral da União;*

[...]

*V - Poderão inscrever-se perante a Comissão Processante Local da respectiva Consulta todos os Advogados da União lotados ou em exercício a pelo menos 6 (seis) meses nas unidades de contencioso da Procuradoria-Geral da União;*

*VI - É vedada a inscrição de Advogado da União:*

- a) que esteja cumprindo pena administrativo-disciplinar ou criminal;*
- b) que faça ou venha a fazer parte de alguma das Comissões Processantes da respectiva Consulta;*
- c) que esteja há pelo menos 4 (quatro) anos no exercício contínuo da chefia para a qual pretende inscrição, salvo se não houver outro interessado lotado em unidade abrangida pela respectiva Consulta;*
- d) para concorrer em mais de 1 (uma) Consulta simultaneamente e;*
- e) que tenha deixado a pedido a chefia de Procuradoria Regional, Estadual ou Seccional da União, antes do término do período para a nova Consulta da respectiva unidade chefiada.*

[...]

*XX - Os 3 (três) Advogados da União mais votados serão listados, com o respectivo número de votos recebidos, como indicados para chefiar os órgãos de execução da Procuradoria-Geral da União com 10 (dez) ou mais Advogados da União lotados ou em exercício nos termos do inciso XII, sendo que nas demais serão listados os 2 (dois) mais votados;*

[...]

*XXII - A Consulta Geral de que trata esta Portaria será realizada a cada período de 4 anos; e*

[...]

Entretanto, apesar da fundamentação que parece indicar ganhos com a edição da Portaria (e daí sua transcrição), como já salientado, foi a mesma revogada como primeiro ato da gestão imediatamente posterior. Parece indicado, pois, confirmar o processo ou a forma de escolha das chefias da instituição como área sensível a eventuais influências da força política do Poder Executivo, no que aqui importa, tornando fragilizada a defesa de fronteira, como indica O'DONNELL, neste ponto.

De maneira geral, seriam estes os pontos tangenciados à verificação de fragilidade quanto a influências políticas-partidárias e que, pois, poderiam indicar maior ou menor distanciamento quanto ao Poder Executivo.

Conforme apresentado, o intuito do presente tópico é indicar a existência de áreas de risco para eventuais influências indevidas e não necessariamente se há ou não tal ingerência em dado momento, ou como deve ser a ideal formatação estrutural da instituição. Nesse sentido a análise indicou três aspectos da estrutura organizacional da instituição que, em princípio e considerando a atual formatação, poderiam apresentar fragilidade de defesa de fronteiras quando se coloca em consideração o contexto constitucional e o papel ou plexo de atribuições relevantes a que se destinou a Advocacia Pública. Tal fragilidade de fronteiras, como destacado por O'DONNELL (1998), ou permissividade a usurpação de atribuições, é, assim, característica crítica a instituição que se poderia apresentar como de *accountability* horizontal.

Certo que outras áreas poderiam ser aqui consideradas como também de necessária verificação de fragilidade institucional, como a questão da comunicação interna e transparência, assim como quanto ao processo de tomada de decisões. Tal porque a comunicação interna ineficiente ou até ausente, somada a falta de transparência, contribuem a disseminação de informações equivocadas ou intencionalmente errôneas e á não coesão e uniformidade; o que afasta a eficiência e aumenta a dificuldade de controle ou verificação interna, tudo a indicar, talvez, a precarização da instituição. Além disso, um ambiente com deficitária comunicação interna e pouca ou nenhuma transparência facilitaria o filtro subjetivo sobre informações úteis à correta atuação dos advogados públicos, indicando também descontrole gerencial que, em ambiente corrupto, levaria mais uma vez à baixa eficiência tanto no papel preventivo como no repressivo da instituição. Da mesma forma o processo de tomada de decisões sem um mínimo de transparência, objetividade e, principalmente, sem uma

mínima participação democrática ou colegiada dos membros (com consultas, audiências e busca de dados de maneira ampla ou geral), seria elemento facilitador; em ambiente eventualmente de rígida hierarquia, com controle funcional, pouca transparência e possibilidade de aparelhamento político nos cargos de chefia; à imposição de rumos ou orientações ou determinações que venham a apequenar a instituição, limitando-a no pleno exercício de suas atribuições. Tal debilidade, em especial se as atribuições possam ter relação com o controle da juridicidade e combate à corrupção, mais uma vez indicam área criticável à estruturação do ente como agência de *accountability* horizontal.

Todavia, o presente trabalho não comportaria aprofundamento em tais aspectos por envolver discussão que poderia transpor processos, procedimentos e transparência em toda gestão de informação e documentos da Administração pública como um todo, inclusive por força das recentes normas acerca da transparência com dados e informações públicas (como a Lei n. 12.527/2011, conhecida como “*Lei de Acesso à Informação*”), ampliando, sem que se consiga suportar o aprofundamento necessário, a análise aqui pretendida.

De qualquer forma, atingindo estaria o objetivo do presente tópico com a demonstração de ao menos três pontos de fragilidade institucional, com a conseqüente possibilidade de influência político-partidária do Poder Executivo, cabendo introduzir o próximo (6.0) que, finalmente, trará algumas das constatações até aqui possíveis em confronto com alguns dos resultados obtidos na entrevista e questionários desenvolvidos para a verificação empírica da adequabilidade da Advocacia-Geral da União ao papel de agência de *accountability* horizontal.

## **5 A COMPREENSÃO DO PAPEL INSTITUCIONAL DA AGU, SUAS CARACTERÍSTICAS E VÍNCULOS COM A ACCOUNTABILITY HORIZONTAL**

No presente tópico já seria possível, então, apresentar algumas das constatações ou verificações até aqui desenvolvidas no intuito de melhor integrar o conteúdo teórico e normativo analisado. Conjuntamente serão apresentados alguns dos dados colhidos para firmar, ou não, as hipóteses respectivas.

De início o fenômeno da corrupção apresenta riqueza conceitual ante sua multicausalidade, mas que passaria necessariamente por uma interação entre indivíduos que corrompe as regras habituais para fins privados. A corrupção seria um fenômeno de grande impacto social, histórico e político mundial, tanto que objeto de preocupação internacional com tratados sobre o tema. É fenômeno que pode ser observado como algo

político, sociológico e jurídico, com diferentes formas de assimilação no ordenamento jurídico nacional. Faz mal ao país, todos devem combater a corrupção e o Estado depende, para sua regular concretização como de Direito e Democrático, desse embate.

Seus reflexos podem ser, da mesma forma, observados em várias esferas, como a política e a economia, inclusive indicando-se o desperdício de bilhões em dinheiro público. Na representação política geraria profundos impactos institucionais, criando grave risco à manutenção da democracia por enfraquecer seus pilares como igualdade, transparência e responsabilização.

No Brasil, em especial, apresentaria percepção de existência diluída em todas as esferas de Governo e Estado, aparecendo, conforme organismos internacionais e mecanismos privados de tentativa de mensuração, como uma das principais preocupações da sociedade ou, para muitos, como o maior problema do país.<sup>56</sup>

No ordenamento pátrio, a corrupção é tipificada em várias esferas de atos ilícitos, (como ilícito cível, crime, improbidade administrativa, infração administrativa, etc). No direito penal, corrupção é ativa quando atua o agente privado para corromper o agente público e é passiva quando atua o agente público no sentido de corromper. Conceito relacionado à corrupção no direito administrativo é o de improbidade, da falta de probidade na Administração, com viés político-administrativo, significando que o agente público é ímprobo quando age fora dos padrões da ética, da moralidade, da responsabilidade a ele impostos em virtude do cargo que ocupa e das atribuições públicas a ele conferidas. É diferente de imoralidade administrativa, como destacado pela Constituição Federal de 1988 representando, o seu oposto, a probidade administrativa, o dever de o agente público servir à Administração com honestidade, procedendo no exercício de suas funções sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem, a quem queira favorecer.

A corrupção, pois, indicaria o desvirtuamento de regras postas em benefício de interesses não públicos e tal é, justamente, o que não se espera de um administrador público, pois boa versação do que é público é ter, como padrão de conduta, responsabilidade e transparência para consecução do interesse público. *Accountability* aqui se insere como a capacidade de prestar contas e de assumir a responsabilidade sobre o uso de recursos pelo agente público, podendo ser classificada em três tipos no ambiente Estatal: política, administrativa e social.

Passando por CHRISPIM (2007), PINHO E SACRAMENTO (2009) e CARNEIRO (2014), *accountability* apresenta-se como um necessário

<sup>56</sup> Vale conferir a seguinte notícia: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/11/1712475-pela-1-vez-corrupcao-e-vista-como-maior-problema-do-pais.shtml>

senso de responsabilidade da sociedade e de seus governantes, com grande aproximação à necessidade de transparência e como forma de fortalecimento da relação Estado X Sociedade. É a obrigação de prestar contas (quem presta e a quem se presta) numa relação social que, por sua vez - e aplicada à relação com o Estado - tem como pilar instituições políticas da democracia que determinam a obrigação de prestar contas, por um lado (de quem deve prestar), e mecanismos de fiscalização e aplicações de sanções por outro (a quem se deve prestar).

Para CARNEIRO (2014) evidenciada, ainda, a estreita associação entre *accountability* e a democracia, vez que sendo necessariamente representativo o regime democrático nas complexas sociedades modernas, existiria o distanciamento entre representado e representante, aumentando o risco de ruptura entre a real vontade daquele e os interesses deste. Com tal preocupação, ou seja, de busca do equilíbrio entre a delegação do poder e o controle do exercício desta, a democracia apresentaria arranjos institucionais de convergência, cerne da *accountability*. Esta, por sua vez, apresenta vinculação à necessidade de transparência na gestão pública como elemento imprescindível de administração democrática. Assim, *accountability* indicaria a responsabilização pessoal por atos praticados e a necessária prestação de contas de suas condutas, seja no âmbito público ou no privado.

FILGUEIRAS (2011), relaciona *accountability* à publicidade, destacando que a noção republicana de responsabilidade demandaria política de publicidade fincada em virtudes políticas de governantes e governados, como capacidade de compromisso moral dos cidadãos com a correção na gestão do que é público, levando à constituição de práticas cidadãs e composição de força de instituições. A transparência seria fundamental ao conceito de publicidade (maior) e fundamental à própria compreensão de *accountability*, como (esta) responsabilidade moral capaz de consolidar saudável relação Estado X Sociedade.

BEHN (1998), por sua vez, relaciona o conceito a resultados, como algo necessário a nova gestão pública, ao apresentar a evolução do paradigma da administração pública como resposta à corrupção. A necessidade inerente de controle dos atos públicos decorreria do maior poder na tomada de decisões dos servidores públicos decorrente da busca da eficácia... Existiria, nesse contexto, necessidade de uma *accountability* democrática, que significaria o *como cobrar, de quem cobrar* e para produzir *quais resultados*, acrescida de *como e quem irá cobrar de quem para quais resultados*.

A percepção de abrangência do instituto da *accountability* é, pois, ampla, mas especificando a análise sobressai a perspectiva apresentada por O'DONNELL. Para este a definição de *accountability*, na perspectiva

horizontal, passaria pela existência de agências estatais que teriam o direito e o poder legal, e que estariam de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que iriam desde a supervisão de rotina e sanções legais até o *impeachment* contra ações de outros agentes ou agências do Estado que poderiam ser qualificadas como delituosas.

Da referência teórica acima frisada se buscou verificar se a Advocacia-Geral da União – AGU, poder-se-ia configurar como ente a viabilizar a *accountability* horizontal, levando em consideração o ambiente social brasileiro como hoje se apresentaria e reflexos de sua formação. Tal porque a concepção de responsabilidade moral tem relação com a consolidação da perspectiva de controle, responsividade, transparência e publicidade.

BEZERRA (1994), numa perspectiva sociológica, percebeu certa continuidade entre práticas comuns à sociedade brasileira e aquelas tipificadas como ilegais ou corruptas, enquanto FILGUEIRAS (2007), em outro sentido, diminui o peso histórico da formação do Estado nacional, reforçando a necessidade da “*confiança*” institucional do homem moderno, mas sem abandonar a relevância do contexto social. A confiança seria elemento individualizador fundamental, constituinte que permitiria à sociedade, de forma constante, avaliar as instituições políticas.

PINHO e SACRAMENTO (2009) destacam as mudanças políticas, sociais e institucionais nos últimos 20 anos, em especial ante a Constituição da República de 1988 e a Reforma do Aparelho do Estado de 1995, criando-se marcos legais que evidenciarão a necessidade de criação de mecanismos que possibilitem o exercício do controle político do Estado pelos cidadãos. Tal, timidamente e apesar de forças retrogradadas da sociedade brasileira, indicaria caminhada em direção à *accountability*. Entretanto, também não desconsideram os problemas de formação dos valores da sociedade brasileira, sendo necessário amadurecimento da cultura política como decorrência da criação oficial de agências de controle com amparo constitucional e que indicariam o caminho da *accountability*.

Restou, assim, perceber a estrutura da Administração Brasileira para ali detectar o posicionamento da instituição escolhida à análise e após nela verificar se estariam presentes as características de poder (direito-dever), vontade e capacidade (estrutural e técnica) necessárias, para O'DONNELL, às agências de *accountability* horizontal.

Quanto à instituição, pois, a AGU seria uma das agências de controle (no mínimo, como se viu) da estrutura da Administração brasileira pós período de reformas, considerando o ordenamento brasileiro e, em especial, a Constituição de 1988. Não só por força da evolução, em termos de complexidade, da estrutura estatal, mas também por conta da necessidade de transparência e eficiência no combate à corrupção, percebeu-se a



imprescindibilidade ao estado brasileiro de instituições de controle públicas e independentes, assim como de agências reguladoras e executivas. E o instituto da *accountability* impunha, ainda, a necessidade de participação da sociedade, de um lado, e a responsividade e responsabilidade do Estado, do outro.

Entretanto, existiriam falhas de coordenação e cooperação entre tais agências ao mesmo tempo em que a necessidade de autonomia e maior capacidade técnica de cada uma das agências, em especial de controle, indicaria melhores resultados, lembrando de BERSCH, PRAÇA e TAYLOR (2013:18-19). No Brasil, pois, ilhas de excelência em termos de resultados (gerando maior *accountability*, inclusive), teriam a autonomia e a maior capacidade técnica como elemento comum, mesmo que o ambiente geral seja de mediocridade e falta de coordenação. E nesse contexto, lembrando PEREIRA (2002:18) a Administração nacional carecia, ou carece, de agências especializadas no combate à corrupção e na busca de *accountability* com estrutura pública, não sujeitas a influência política, tendo articulação interinstitucional e liberdade técnica de atuação.

A carência do ambiente nacional, lembrando de GARCIA (2011:23), SILVA (2005:138) e, em especial FILGUEIRAS (2007:21 e 2009:02) e PINHO e SACRAMENTO (2009), efetivamente se configuraria, ante problemas da sociedade brasileira que poderiam ter origem na sua formação social, mas que, de qualquer forma, teriam evolução ou melhoria com o auxílio de atuação estatal especializada na busca da *accountability*.

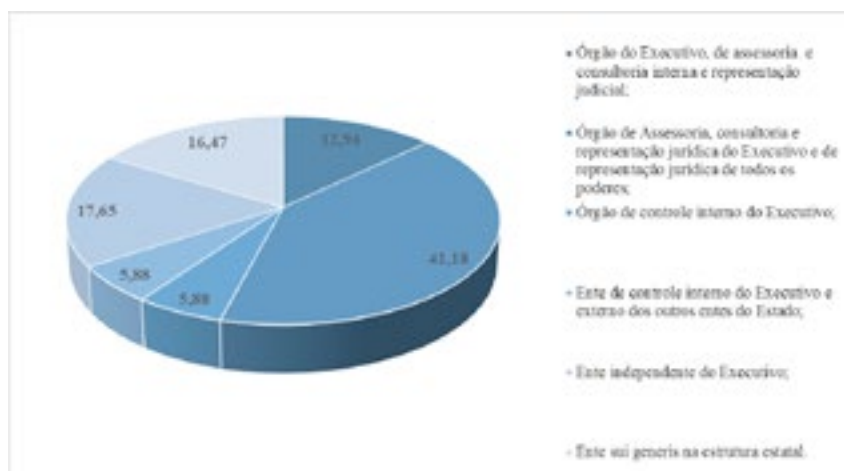
A AGU, pois, integraria esse quadro de agências de controle que poderia, ou deveria, se especializar no combate à corrupção, caso apresentasse as características acima indicadas, ainda que inserida na estrutura do Poder Executivo. Poderia se configurar, ainda, agência de *accountability* horizontal designada, como por O'DONNELL delineado, não só por tratar-se de demanda essencial a probidade estatal, mas também por concentrar o papel de combate à corrupção e busca de probidade em uma ou restrita agência, algo que diminuiria a eficiência da atuação e permitiria o descontrole dessa própria agência, sem os resultados esperados em termos de *accountability* horizontal. A verificação de tal papel encaminha as demais verificações.

Nesse ponto, os dados colhidos em questionário próprio, aplicado aos integrantes de todo o território nacional do grupo de atuação proativa da PGU (Departamento de Patrimônio e Probidade), conforme metodologia descrita na introdução do presente texto, indicam a visão que os próprios

têm da instituição. O público respondente totalizou 57 (cinquenta e sete) Advogados da União dentre os 114 (cento e quatorze) relacionados, o que demonstra o exato percentual de 50% como índice de respostas.

Veja-se que quando perguntados (questionamento 1) sobre a percepção do papel institucional da AGU nos termos da constituição de 1988, a maioria dos respondentes optou pela indicação (permitindo-se mais de uma resposta quanto as opções) da AGU ser, como a disposição constitucional literal, órgão de assessoria do Poder Executivo, mas de representação de todos os poderes. Não por menos a segunda opção mais indicada passa pela configuração de ente independente do Executivo. Sendo a terceira indicativo de ente *sui generis*:

**Gráfico 14: Percentual de respostas válidas a cada item da pergunta: “Qual a sua percepção sobre a posição institucional da AGU nos termos da Constituição de 1988?”**

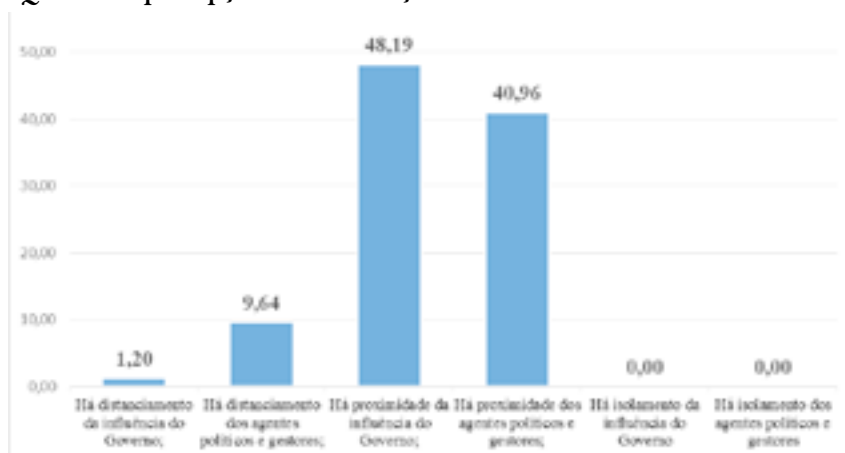


Fonte: Dados da pesquisa, 2016.

Nota: 85 Respostas válidas.

Tais resultados podem ser complementados em análise pelas respostas a outros questionamentos. O mesmo grupo, ao responder quanto a percepção sobre a relação da instituição com outros poderes (questionamento 4), sendo permitida mais de uma resposta, teve maioria identificando proximidade de influência de Governo e ou agentes políticos e gestores, demonstrando-se, assim, proximidade com o Poder Executivo, apesar da posição institucional constitucionalmente definida:

**Gráfico 15: Percentual de respostas válidas a cada item da pergunta: “Qual a sua percepção sobre a relação da AGU com os demais “Poderes”?”**

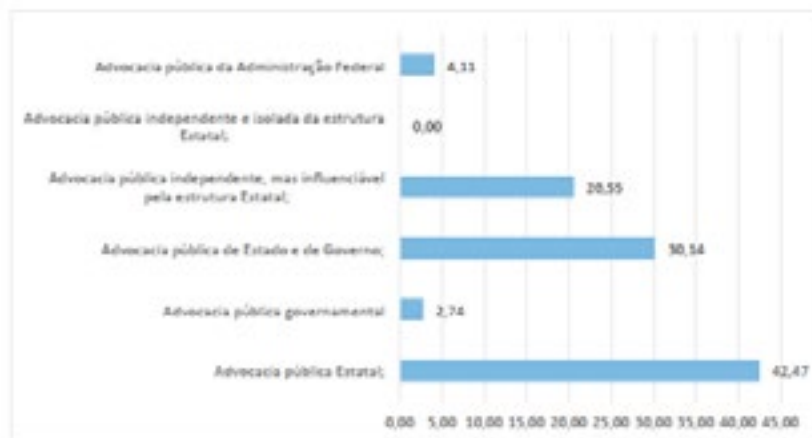


Fonte: Dados da pesquisa, 2016.

Nota: 83 Respostas válidas.

Ao mesmo tempo, uma vez respondendo sobre a função da instituição (questionamento 5), a maioria do grupo selecionado, a demonstrar a diferença de percepção formal ou normativa e a prática ou dinâmica institucional, volta a afirmar a posição de Advocacia Pública Estatal, diferente de Advocacia Governamental ou, para a segunda maior opção, já que múltipla marcação permitida, um misto dentre Advocacia de Estado e de Governo:

**Gráfico 16: Percepção dos respondentes quanto à função da AGU, em percentual de respostas válidas a cada item.**



Fonte: Dados da pesquisa, 2016.

Nota: 73 Respostas válidas.

Estes os resultados empíricos obtidos para a presente trabalho. Cabe retornar à percepção teórica apresentando a análise de que os membros da instituição que compõem o grupo responsável pelo combate à corrupção na seara contenciosa da Administração direta percebem que, formal ou normativamente, até por força da Constituição Federal de 1988, a AGU tem posição e função diferentes das do Poder Executivo, estando alocada em posição, no mínimo, *sui generis*, e que, por conta disso, não pode ser contida dentre os órgãos do Executivo. Por outro lado, a percepção prática é a de que existem traços de proximidade e influência entre a instituição e o Poder Executivo e/ou Governo.

Em outro ponto analítico, buscou-se entender o papel da AGU como instituição com papel constitucionalmente definido de função essencial à justiça e ao Estado brasileiro, nos termos da CF/1988, que efetivamente criou a Advocacia-Geral da União com a formatação atual de ente responsável pela defesa e representação judicial e extrajudicial do Estado brasileiro, colocando-a no Capítulo das “*Funções Essenciais à Justiça*”, diferenciando-a em atribuições básicas de outras instituições como Ministério Público e Defensoria Pública.

Lembrando MOREIRA NETO (1992:3-8), “*função essencial à justiça*” representaria passo à preparação do Estado Brasileiro ao “*Estado de Justiça*”,

como termo mais abrangente ao de Direito e que legitima outros entes, além do Poder Judiciário, à concretização daquela. Neste contexto, a Advocacia Pública seria mais que de Governo, e sim de Estado também, ante o dever, como atribuição, de verificação de juridicidade/legalidade da atuação estatal. Para tanto, a AGU apresentaria duas funções básicas maiores: assessorar, em papel também consultivo, o Poder Executivo e; representar judicial e extrajudicialmente todos os Poderes da República, inclusive o Ministério Público, quando demandados de forma institucional por terceiros e até outros poderes (exceto na atuação finalística de cada um deles).

Novamente em MOREIRA NETO (1992:10-14) estaria a percepção de que a Advocacia Pública exerce função de controle institucional de provedoria, seja no consultivo ou na representação judicial, sendo pública não só quanto à finalidade, mas também quanto aos agentes, pois exercidas por agentes públicos, órgãos do Estado embora não incluídos em nenhum dos Poderes. Nesse controle público concretizariam sua função essencial à justiça, também como (MOREIRA NETO 2013) “*órgãos da sociedade*” com função de controle de juridicidade (fiscalização, promoção e defesa) dos direitos e deveres previstos na Constituição, incluindo as obrigações inerentes à gestão pública e à implementação de políticas (também) públicas.

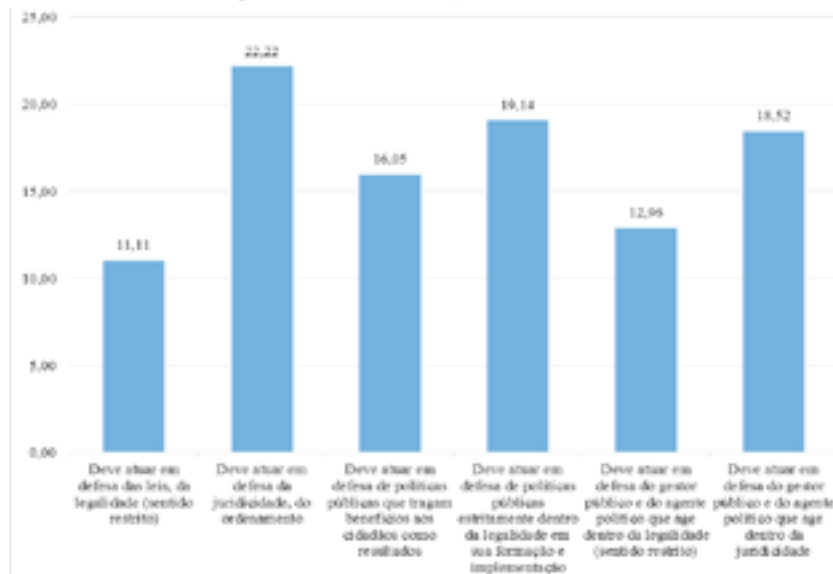
Parece existir, pois, aproximação funcional com o papel de agência de *accountability* horizontal, ainda mais ao apresentar, a AGU, plexo de atribuições a indicar preocupação com a diminuição dos efeitos da malversação do erário, da corrupção, da improbidade no Estado, seja com tarefa de impedir irregularidades em contratações, no seu atuar consultivo, por exemplo ou seja na defesa e na recomposição concreta do patrimônio público dilapidado, por exemplo, por agentes públicos e privados ímprobos, com a proativa atuação contenciosa.

Nesse sentido os dados colhidos quanto aos questionamentos apresentados aos Advogados da União de atuação finalística relacionada ao tema do presente trabalho (não só quanto aos questionamentos já analisados), indicam a visão dos próprios membros quanto à posição da AGU em relação as outras funções essenciais à justiça.

Veja-se que ao responder questionamento sobre a função da AGU na defesa da juridicidade (questionamento 6), houve razoável divisão de posições, destacando-se a majoritária função de defesa de juridicidade, com 22,2% e a minoritária defesa da legalidade (em sentido restrito), com 11,11%, o que poderia ser explicado pela interpretação de posições antagônicas nestas opções, sendo a juridicidade mais ampla, como visto, à legalidade sentido estrito. Noutro ponto, em relação ao controle de políticas públicas, confrontando-se a opção pela defesa daquelas que trazam efetivamente benefícios aos cidadãos e a verificação restrita da

legalidade, o mesmo público votante entendeu majoritariamente pela opção da verificação restrita da legalidade quanto a política pública, com 19,13% contra 16,05%. E tal restrição de papel encontra reforço na boa marcação à opção de defesa do gestor público que atua dentro da restrita legalidade, com 12,3%. Em suma, de maneira geral, sem especificar atuação, entendem que a instituição tem papel amplo de verificação de juridicidade. Mas quando se especifica áreas, como defesa de políticas públicas (o que indicaria polo passivo em demandas) e defesa de gestores públicos (nessa atuação e se dentro da legalidade), a maioria (19,13% em face de 16,05%), opta pelo papel restrito de defesa de legalidade. Parece que a opção de papel mais amplo da instituição, para esse público alvo, poderia estar mais relacionada a atuação proativa, de polo ativo em demandas.

**Gráfico 17: Percentual de respostas válidas a cada item relativo à percepção da função da AGU quanto à defesa de juridicidade/ordenamento**



Fonte: Dados da pesquisa, 2016.

Nota: 162 Respostas válidas.

A assertiva final da descrição anterior parece verdadeira quando se considera que esse mesmo público, ao responder o questionamento 7, sobre o papel da instituição no combate à corrupção, não deixou dúvidas de que a atuação no controle e combate à corrupção (que estaria inserida na defesa da juridicidade) pela instituição deve se dar em face de toda a estrutura estatal, e não só dentro do Poder Executivo. Ou seja, de forma ampla.

**Gráfico 18: Percepção dos respondentes sobre o papel da AGU na função de controle e combate à corrupção, em percentual de respostas às alternativas propostas**

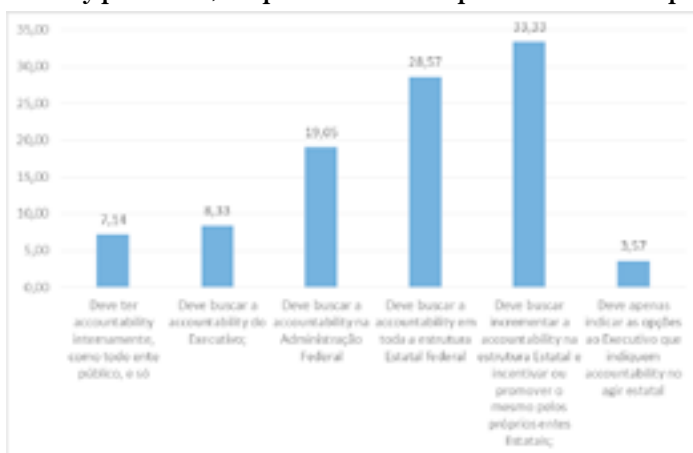


Fonte: Dados da pesquisa, 2016.

Nota: 86 Respostas válidas.

Tal é reforçado, ainda, pelas respostas ao questionamento 8, sobre a percepção do papel de busca de *accountability* pela AGU, quando então uma maioria destoante de 61,9% (24 e 28, sendo sempre permitidas mais de uma opção), indica o papel de busca de *accountability* pela instituição perante toda a estrutura estatal:

**Gráfico 19: Percepção dos respondentes sobre a função de busca de accountability pela AGU, em percentual de respostas a cada item proposto.**



Fonte: Dados da pesquisa, 2016.

Nota: 84 Respostas válidas.

Estes outros resultados empíricos aqui descritos, restando voltar à linha teórica desenvolvida com a análise de que, numa visão geral da instituição, os Advogados da União do grupo proativo percebem a mesma como responsável pela defesa da juridicidade, em sentido mais amplo do que legalidade e que devem atuar de tal maneira em face de toda a estrutura estatal, ou seja, devem buscar exercer tal papel inclusive em face de outras agências e entes de estado como Ministério Público e Poder Judiciário. A constatação de que a defesa de políticas públicas teria, para esse público alvo, limites na legalidade em sentido restrito talvez não seja ponto contrário, e sim favorável à análise acima, já que há preocupação de maior ingerência na formatação das políticas públicas representar ingerência política ou opção de Governo. Ou seja, a política pública teria contornos políticos e jurídicos, sendo os jurídicos referentes a legalidade. Nessa linha, os Advogados da União selecionados entendem que pode existir controle jurídico desde a formatação das políticas públicas no bojo do Poder Executivo, sem que tal represente ingerência política. Assim, seria uma ampliação de papel e não restrição.

De maneira mais específica, e conforme o até aqui desenvolvido em termos teóricos e normativos, a AGU parece apresentar os três elementos (atribuição, capacidade técnica e vontade) necessários a configuração de agência de *accountability* horizontal.

“*Atribuição*” conforme previsões constitucionais e infraconstitucionais de competências relacionadas à defesa da legalidade e ou juridicidade; controle de atos administrativos na perspectiva da legalidade, moralidade e probidade; controle de contratos e procedimentos licitatórios; representação judicial na defesa de atos administrativos, patrimônio e competências; atuação proativa na recomposição do erário; execução de julgados do TCU; ajuizamento de ações de improbidade e ações civis públicas na defesa da probidade e do patrimônio; inclusive com as correlatas relacionadas a bloqueios, penhoras e outras medidas cautelares.

Parece, com a análise, em especial no tópico 5.1 e destaques nos tópicos 5.3.1 e 5.3.2 que realmente tanto na parte de assessoria e consultivo, como na representação judicial, a instituição exerce atribuições, dentre outras, relacionadas à busca da legalidade e combate a corrupção e improbidade administrativa.

Quanto à consultoria, remetendo a MACEDO (2009:465-483), garantir a aplicação dos princípios da legalidade e da legitimidade caracterizaria função de controle no processo político (*policy control*), fazendo com que as políticas públicas estejam de acordo com o ordenamento jurídico. Tal contribui diretamente ao combate à corrupção e busca de *accountability*, somando-se à finalidade preventiva da atividade de consultoria, impedir-se



questionamento sério e posterior na via judicial na fase de implementação. Assim, eficiente verificação consultiva da advocacia pública garantiria a viabilidade posterior da política pública, sem necessidade de atuação de entes de controle externo.

A representação judicial por sua vez, que pode ser passiva ou ativa, representa atuar pela ordem jurídica na correta implementação (ou não implementação, com sua correta negação) de direitos subjetivos, gerando, além de maior respeito a juridicidade, também economia de gastos públicos, como destacado, no âmbito da PGU – Procuradoria-Geral da União pelo “*Relatório de Gestão de 2014*”. Ali, uma série de dados destaca 3 linhas de atuação da instituição como ente de fortalecimento de eficiência, transparência e, conseqüentemente, *accountability*: defesa da ordem jurídica e das políticas públicas; diminuição da litigiosidade e economia de recursos.

Existente, pois, grande variedade de atribuições da instituição, parte delas indicaria; não só o poder-dever, a atribuição de atuar pela correção no agir estatal, com obediência à ordem jurídica; mas também grande “*capacidade técnica*” de o fazer através de sua organização interna, especificação de áreas e atribuições e técnicas de gestão aplicadas à atuação jurídica, tanto judicial como extrajudicial.

O que se conclui é que a instituição escolhida à análise, de fato, apresentaria como atribuições legais, formais, o poder-dever de atuar contra atos presumidamente ilegais, irregulares, sejam cometidos por particulares ou sejam cometidos por entes e agentes públicos estatais, inclusive sendo dotada (pois tem legitimidade expressa para as utilizar) de instrumentos legais de responsabilização, punição, coerção ou destituição dos cargos.

Mais que isso, há também a “*capacidade técnica*” para o fazer, conforme também o descritivo do item 5.2, com todas as divisões e especializações do órgão e demonstração numérica de seu gigantismo institucional, ainda que, ao mesmo tempo, carente em termos de recursos orçamentários. Soma-se a tal a exigência, em regra, do concurso público, nos termos da legislação constitucional e infraconstitucional aplicável, como pré-requisito ao ingresso nos cargos que compõem a instituição. De fato, o “*I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil*” apresenta dados e informações úteis à verificação de capacidade técnica, posicionando a própria instituição como função orgânica de Estado ainda que, como visto na questão orçamentária, exista absoluta vinculação ao Poder Executivo com 100% de dependência do Tesouro Nacional.

Não bastasse, o elemento “*vontade*”, conforme desenvolvido especialmente no tópico 4.4, exigiu demonstração específica como componente da tríade de características de uma verdadeira agência de

*accountability* horizontal, como aqui adotado e definido por O'DONNELL. Daí o tópico dedicado à atuação proativa da PGU, ou seja, atuação judicial e extrajudicial em nome da União e por todos os Poderes na tentativa de ativamente combater à corrupção através da coerção e impedimento de ilegalidades, coerção e impedimento de improbidades administrativas, inclusive com destituição de cargos públicos pelas ações específicas, combate à violação dos princípios da Administração definidos no art. 37 da Constituição Federal, recomposição do erário ante desvios, combate ao enriquecimento ilícito e defesa do patrimônio público.

O “*Relatório de Gestão da PGU 2014*” e outros Despachos internos da PGU, serviram a demonstração não só dos resultados da nova atuação institucional, mas também para resumir de forma adequada a origem e a formatação atual da específica atuação, vez que contexto de sua criação indicaria a característica da *vontade* ante o inexistente exercício de tal papel até aquele momento. É que, se por um lado; em 2007 existiam apenas, de maneira geral, travas ou barreiras burocráticas à atuação proativa, com centralização e burocracia, sem qualquer coordenação ou especificidade; por outro, em 2014 o Grupo Permanente de Atuação Proativa (PGU/AGU) era composto por 114 Advogados da União, sendo responsável pelo exercício, com exclusividade e ganhos significativos de eficiência, da representação judicial da União no polo ativo de demandas nas matérias relacionadas ao combate à corrupção, defesa do patrimônio público e recuperação de ativos, em situações de cometimento de crimes, de prática de improbidade administrativa e demais ilícitos e irregularidades, além da cobrança de diversos créditos da União de natureza não tributária e não inscritos em dívida ativa.

Nesse ponto o questionário apresentado aos integrantes do Departamento de Probidade e Patrimônio, com atuação na busca da probidade e espalhados em todo o território nacional, não só quanto aos questionamentos já considerados, mas também quanto aos seguintes, indicariam a presença, como percepção mais ampla, dos elementos da atribuição ou poder-dever, da capacidade técnica e da vontade na instituição.

Veja-se que ao responder sobre disponibilidade de instrumentos para o combate à corrupção (questionamento 11), entendendo-se a não marcação de opção como sua não existência, poucas respostas foram obtidas, destacando-se o consenso, já que ninguém optou por tal opção, de que não há a correta dimensão de pessoal. Porém, a maioria das respostas dadas indica existir a atribuição ou poder-dever normativo de atuação no combate à corrupção.

**Tabela 10: Percentual de marcação a cada item como resposta à pergunta: “Qual a sua percepção sobre disponibilidade de instrumentos para atuação na atividade de controle e combate à corrupção (físico, pessoal, financeiro, tecnológico, normativo/atribuições e competências legais e remuneratório)?” pelos respondentes**

Há adequada estrutura física;	33,33
Há correta dimensão de pessoal;	0
Há recurso financeiro suficiente	5,56
Há recurso tecnológico suficiente;	16,67
Há previsão normativa e atribuições/competências suficientes	38,89
Há remuneração adequada.	5,56

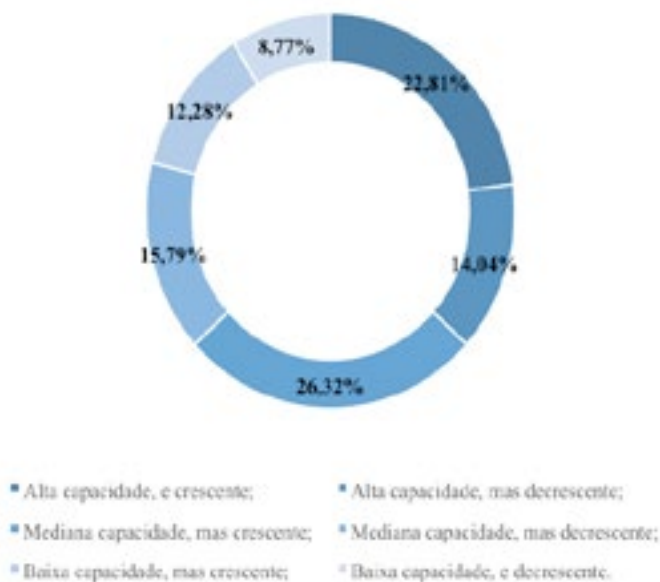
Fonte: *Dados da pesquisa, 2016.*

Nota: 18<sup>57</sup> Respostas válidas.

Entretanto, em ponto atrelado claramente à vontade e à capacidade técnica de atuação e obtenção de resultados no combate à corrupção, apesar de eventuais dificuldades estruturais (o questionamento 12) o mesmo público entendeu, em sua maioria, ser de média a alta, e crescente, a capacidade de atuação no combate à corrupção.

57 O número menor de respostas a este questionamento justifica-se pela compressão de que a não marcação de uma das hipóteses indicava não existir aquela característica. Ou seja, quanto menor as marcações realizadas, menos existe aquela característica.

**Gráfico 20: Percentual de respostas a cada item apresentado como resposta à percepção dos respondentes sobre a capacidade de atuação, obtenção de resultados e inovação no combate à corrupção**

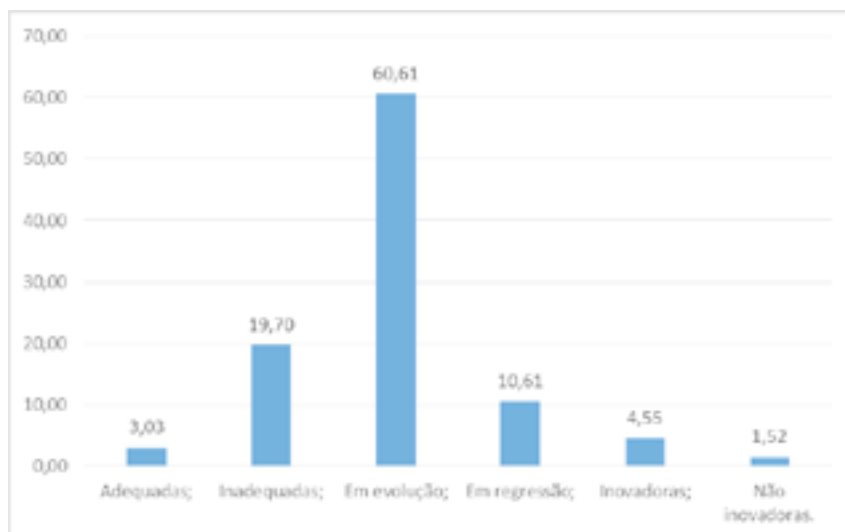


Fonte: Dados da pesquisa, 2016.

Nota: 57 Respostas válidas.

Em reforço à percepção de alguma capacidade técnica e também da vontade, apesar das dificuldades estruturais, os Advogados da União selecionados, no questionamento 13, que tratava da percepção de metas e desempenho no combate à corrupção pela instituição, demonstraram em sua maioria tranquila a crescente evolução de tal papel.

**Gráfico 21: Percentual de respostas a cada item da questão sobre a percepção quanto às metas, planejamento e métodos de acompanhamento nas atribuições de recuperação de ativos e combate à corrupção**

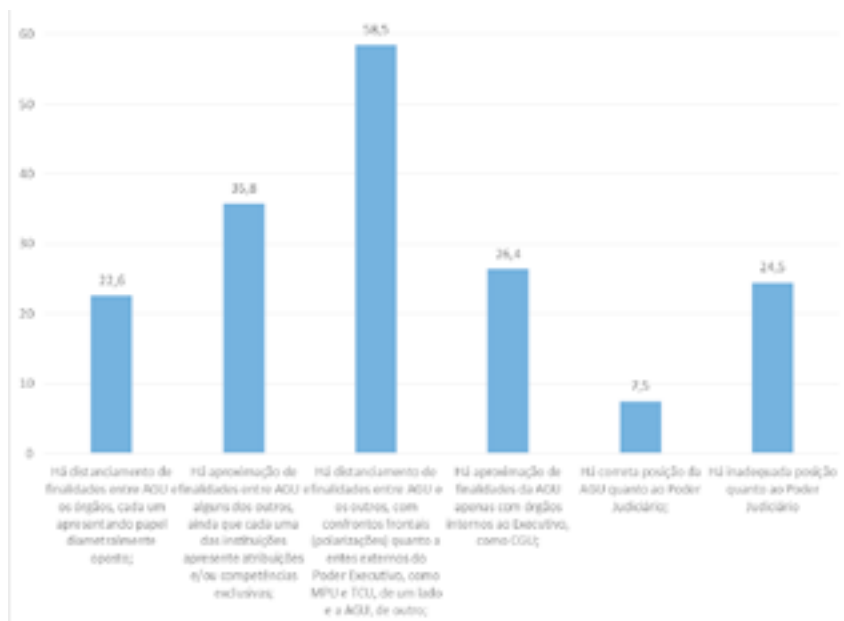


Fonte: Dados da pesquisa, 2016.

Nota: 66 Respostas válidas.

O questionamento 14, de outra banda, preocupa-se com a percepção da posição da AGU no desempenhar do papel de combate à corrupção, mas agora atrelado a caso concreto de grande repercussão midiática, no intuito de verificar eventual distanciamento entre a posição institucional normativa e a real e em comparação de posicionamento institucional com outros entes como Tribunal de Contas da União, Controladoria-Geral da União e Ministério Público. A maioria entendeu, nesse ponto, por existir mais polarização entre as instituições do que colaboração, com distanciamento de finalidades. Tal, parece, evidencia o efetivo distanciamento entre a visão normativa e a realidade vivida na instituição, ainda que os membros demonstrem otimismo. Foram permitidas múltiplas respostas.

**Gráfico 22: Percepção dos respondentes quanto ao posicionamento oficial e atual da instituição ante instituições como Poder Judiciário, Tribunal de Contas da União – TCU, Controladoria-Geral da União – CGU e Ministério Público da União –MPU, em percentual de respostas válidas a cada alternativa**



Fonte: Dados da pesquisa, 2016.

Nota: 93 Respostas válidas.

O questionamento 15 retomou a questão da capacidade técnica e estrutural da instituição, agora um tanto mais atrelado a aspectos de tecnologia, obtendo do público alvo uma maioria que entendeu pela necessidade de se “melhorar muito” a estrutura e, ainda, copiando-se a existente de órgãos externos ao Executivo, com papel específico de combate à corrupção.

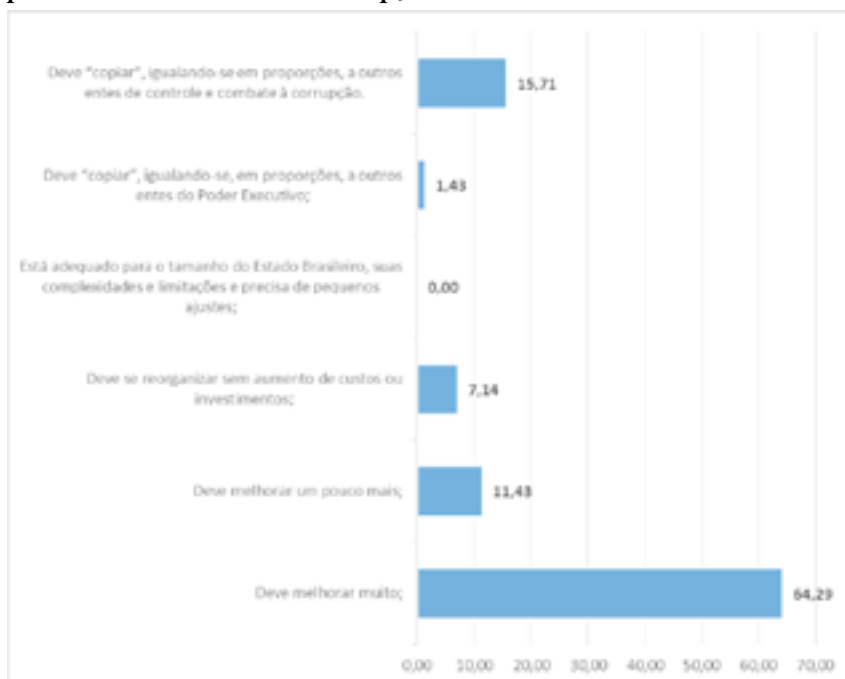
**Gráfico 23: Percepção dos respondentes sobre a ideal estrutura física e tecnológica para a AGU no combate à corrupção**

Fonte: Dados da pesquisa, 2016.

Nota: 82 Respostas válidas

Na mesma linha o questionamento 16, que reforça a percepção sobre dimensionamento de pessoal, obteve a maioria indicando a necessidade de melhoria e espelhamento com instituições de combate à corrupção, não necessariamente incluídas na estrutura do Poder Executivo.

**Gráfico 24: Percepção dos respondentes sobre a quantidade de pessoal para a AGU no combate à corrupção**



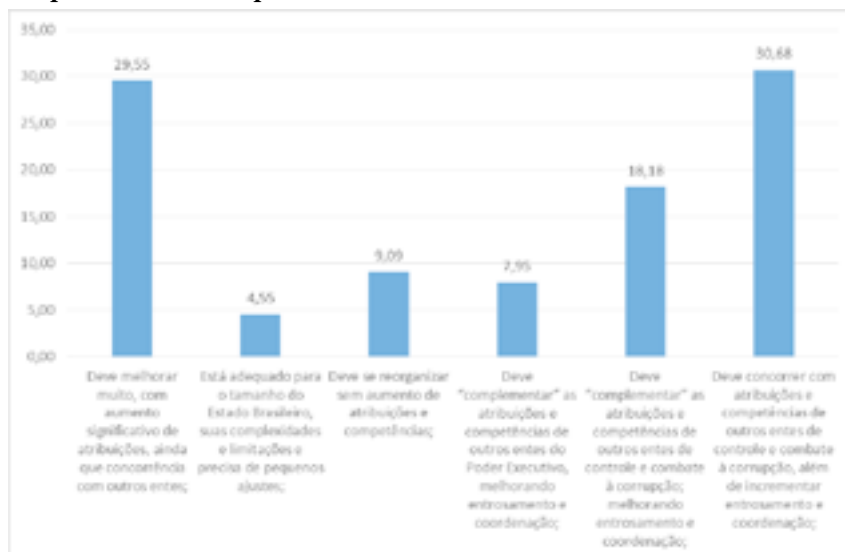
Fonte: Dados da pesquisa, 2016.

Nota: 70 Respostas válidas.

O questionamento 17, agora em reforço a percepção de atribuição ou poder-dever normativo no combate à corrupção, indicou a necessidade melhoria ou evolução, e em concorrência aos demais entes incumbidos do papel de combate à corrupção.



**Gráfico 25: Percepção dos respondentes sobre a ideal distribuição de atribuições legais e competências para a AGU no combate à corrupção, em percentual de respostas válidas**

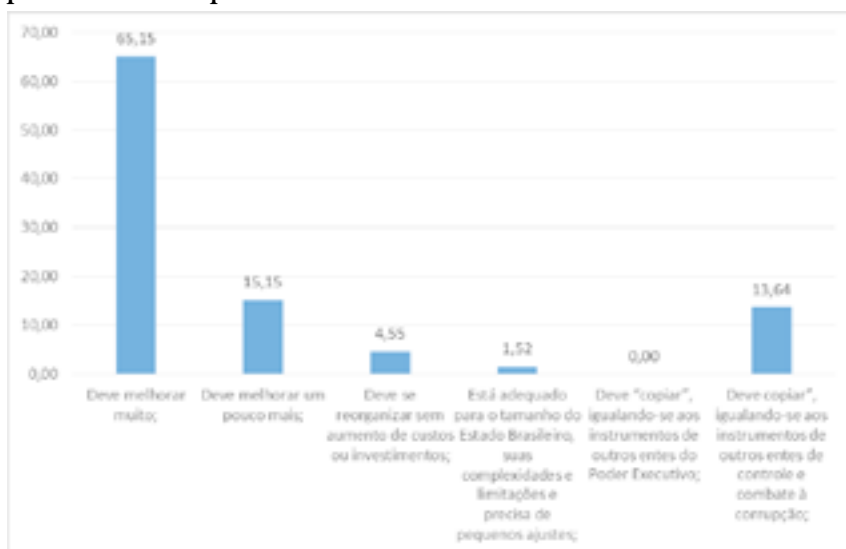


Fonte: Dados da pesquisa, 2016.

Nota: 88 Respostas válidas.

Insistindo com o público alvo sobre a capacidade técnica, o questionamento 18 passou pela questão de planejamento no combate à corrupção, indicando, também como resposta majoritária dentre as múltiplas marcações permitidas, a necessária evolução da atuação do ente, inclusive quanto a resultados. Destaca-se, porém, que quanto a planejamento e resultados, não há mais o majoritário espelhamento com outras instituições, o que poderia indicar anseio de superar as instituições eventualmente consideradas. Tudo indicaria, aqui, a “*vontade*” como elemento implícito de verificação.

**Gráfico 26: Percepção dos respondentes sobre o ideal planejamento, atuação e controle de resultados para a AGU no combate à corrupção, em percentual de respostas a cada item**



Fonte: Dados da pesquisa, 2016.

Nota: 66 Respostas válidas.

Estes outros resultados empíricos encontrados, cabendo analisar em conjunto os dados para indicar-se que quanto a existência dos elementos de atribuição ou poder-dever, capacidade técnica e vontade de atuar, os membros do grupo proativo da PGU, órgão da AGU, percebem um presente de grandiosas dificuldades estruturais, com errôneo dimensionamento de pessoal e frágil estrutura física e tecnológica, ainda que as atribuições normativas, numa perspectiva ampla, estejam razoavelmente definidas para instituição. Claro que, pois, para o futuro, deve existir grande melhoria quanto a estrutura física e tecnológica, além de acréscimo de pessoal. Porém, e mesmo assim, aquele público respondente entende que a instituição já apresenta resultados minimamente adequados no combate à corrupção, ainda que possível evolução, o que indica alguma adequação normativa quanto a atribuição (ou do contrário estariam atuando em ilegalidade...) e capacidade técnica (no sentido de qualificação dos membros e planejamento). Talvez inconscientemente, tais resultados indicam que o público é “otimista” com a atuação, ou seja, e para o presente trabalho, pode-se perceber o elemento “vontade” como de forte presença.

Cumpria ainda ao trabalho analisar um outro elemento, entendido como pressuposto institucional do modelo de agência que se buscou verificar a adequabilidade da AGU, qual seja certo “*distanciamento do Poder Executivo*”, que foi mensurado em termos de existência de áreas sensíveis à influência política do Executivo, como falhas ou fragilidades na defesa de atribuições, ou fronteiras, como também delineado por O’DONNELL.

Reforçando o marco teórico aqui adotado, O’DONNELL (1998:38-46), apresentaria tal distanciamento como pressuposto ou elemento de natureza ou existência da instituição que se queira configurar como agência de *accountability* horizontal autorizada e disposta a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências, devendo ter não apenas autoridade legal para assim proceder, mas também real autonomia para fazê-lo, inclusive em relação às clássicas estruturas de Poder. E mais, seus membros deveriam defender os limites ou fronteiras de atribuições de sua instituição, sem que tal impliquem em isolamento institucional ou corporativo.

Certo que em tópicos diversos se demonstrou a questão do distanciamento necessário da instituição ao Poder Executivo, ante função institucional da Advocacia-Geral da União que assessora o Poder Executivo, mas representa judicial e extrajudicialmente todos, não podendo, pois, estar total ou umbilicalmente comprometida como um. No mesmo sentido o papel de verificação da juridicidade, que não pode depender de opção política. Entretanto, se buscou ainda verificar na estruturação interna da Advocacia-Geral da União pontos sensíveis à ingerência política eventualmente advinda do Poder Executivo. Daí o tópico 5.5 com o objetivo de apresentar, sem esgotar áreas e fragilidades, questões afetas a *Controle funcional e hierarquia; Formas de ingresso na carreira e Formas de escolhas de chefias*.

Quanto a “*controle funcional e hierarquia*”, o que foi apresentado indicaria que no campo ideal a formatação mais adequada à Advocacia Pública, como função essencial à justiça, seria de maior autonomia ou independência funcional dos membros. Porém, normativo aplicável apresenta mais rígida hierarquia e menor autonomia quanto à atuação finalística, pois a existência de instrumentos vinculadores dessa atuação, a configurar como infração administrativa do membro o seu descumprimento, quando conjugados a outros pontos sensíveis como o critério de ingresso nas carreiras, o critério de escolha de Chefias, a forma de tomada de decisões e pouca transparência; suportariam mecanismos para uma ingerência política castradora. Assim, existiria ponto sensível ou de risco na defesa de fronteiras ou atribuições, como salientado por O’DONNELL.

Por sua vez, quanto a “*a formas de ingresso nas carreiras*”, em princípio, adotado requisito geral de que é o concurso público instrumento adequado

à transparente, justa e objetiva composição das carreiras, além de servir à verificação de capacidade técnica. Porém, pode ser também ponto sensível a influências políticas quando se precariza ou se afasta a exigência de concurso, com a ocupação de cargos em comissão inseridos na estrutura da Advocacia-Geral da União por pessoas estranhas às carreiras, pois diminui-se a capacidade técnica do órgão e se permite a captação ou aparelhamento político. Tal situação, lembrando OLIVEIRA (2012), pode gerar fragilidade na defesa da juridicidade e falha de controle de legalidade, com reflexos em menor transparência e, pois, menor *accountability*. Em suma, não existiria eficiente defesa de atribuições pela instituição que se queira apresentar como de *accountability* horizontal, demonstrando afastamento, mais uma vez, quanto aos contornos definidos por O'DONNELL.

Já “quanto a formas de escolha de Chefias”, certo que se não transparente ou não democrática ou extremamente subjetiva, poderia indicar a tentativa de captação da agência, além de limitação da capacidade técnica de seus membros, ainda que os subordinados sejam concursados. Nos termos da lei complementar 73/93 (Lei orgânica da AGU) os cargos mais elevados não são de nomeação exclusiva dentre os membros das carreiras, o que evidencia a preocupação com eventual vínculo político partidário que possa sustentar as escolhas. Não bastasse inexistir restrição (com exceções) a nomeação de pessoas estranhas às carreiras, o processo de escolha passaria, ainda, pelo crivo exclusivo e subjetivo da autoridade competente à opção, firmando o vínculo decorrente da relação de confiança como mais relevante do que eventuais critérios objetivos e técnicos de escolha ou vínculo institucional do servidor público. Tal confirmaria o processo ou a forma de escolha das chefias da instituição como área sensível a eventuais influências da força política do Poder Executivo, tornando fragilizada a defesa de fronteira, como indica O'DONNELL.

Nesse aspecto, novamente o questionário apresentado aos membros do DPP com atuação na busca de probidade, seja quanto a alguns já detalhados, como questionamentos 4 e 14, mas também em outros, indicariam a percepção dos membros da instituição quanto a este eventual distanciamento do Poder Executivo (passando por questões como controle funcional e hierarquia, formas de ingresso na carreira e formas de escolhas de chefias e autonomia.

De fato, ao perguntar-se sobre percepção de independência administrativa (questionamento 2), em sua maioria indicaram a existência de influências políticas externas na gestão/administração da AGU.

**Gráfico 27: Percepção dos respondentes sobre a independência institucional administrativa da AGU, em número de respostas a cada alternativa**



Fonte: Dados da pesquisa, 2016.

Nota: 85 Respostas válidas.

Na exata linha da existência de ingerência política, as respostas ao questionamento 3, que tratava, agora, da independência na atuação finalística, indicam, em sua maioria (ainda que em menor grau do que na gestão administrativa), a ocorrência inclusive quanto a definições jurídicas finalística dos membros da instituição.

**Gráfico 28: Percepção dos respondentes quanto à independência na atuação finalística, em percentual de respostas a cada alternativa apresentada**



Fonte: Dados da pesquisa, 2016.

Nota: 86 Respostas válidas.

E tal percepção de influência política fica agravada, como elemento de configuração de agência de *accountability* horizontal definido por O'DONNELL, quando se verifica que ao responder o questionamento 9, sobre transparência interna, que a maioria destaca inexistência de transparência na tomada de decisões administrativas, assim como na comunicação interna. Também por maioria, mas agora com diferença menor, os membros enxergam os mesmos problemas nas definições de atribuições finalísticas.

**Tabela 11: Percepção dos respondentes sobre a transparência interna**

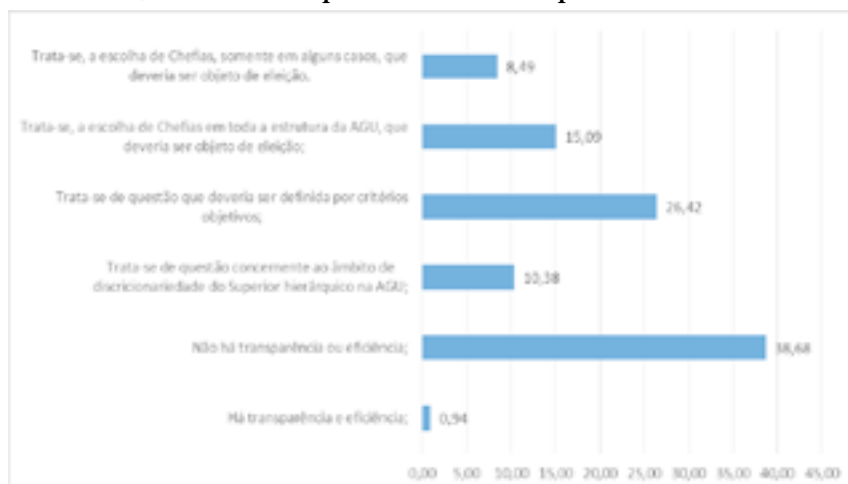
Alternativa	Nº de respostas	%
Há transparência e eficiência na comunicação interna;	5	4,00%
Não há transparência e eficiência na comunicação interna;	36	28,80%
Há transparência nos processos de tomada de decisões administrativas;	5	4,00%
Não há transparência nos processos de tomada de decisões administrativas;	42	33,60%
Há transparência nas definições de atribuições finalísticas e linhas de defesa padronizadas;	14	11,20%
Não há transparência nas definições de atribuições finalísticas e linhas de defesa padronizadas.	23	18,40%
<b>TOTAL</b>	<b>125</b>	<b>100,00%</b>

*Fonte: Dados da pesquisa, 2016.*

*Nota: 125 Respostas válidas.*

Na linha, os membros também indicam quanto a percepção de transparência na ocupação de cargos em comissão e de Chefia (questionamento 10), preocupação com a falta de critérios objetivos e existência de pouca transparência.

**Gráfico 29: Percepção de transparência na ocupação de cargos em comissão e de Chefia, número de respostas a cada item apresentado**



Fonte: Dados da pesquisa, 2016.

Nota: 106 Respostas válidas.

Resta, agora, apresentar conclusões sobre os dados colhidos de maneira geral. Assim:

- Os dados considerados indicam que a Advocacia-Geral da União tem posição institucional destacada na Administração nacional como órgão de controle, além do controle interno. Seria órgão com atribuições mais amplas que (ainda que também as detenha) o controle interno do Poder Executivo, devendo atuar, por decorrência legal perante toda a estrutura Estatal federal;
- Os dados considerados indicam que a Advocacia-Geral da União, em sua posição institucional, apresenta relação interinstitucional concorrencial. Os questionários indicam que a AGU detém posição normativamente concorrencial aos demais órgãos de combate à corrupção, mas, na prática, ainda não se espelha em tais entes.
- Os dados considerados indicam que a Advocacia-Geral da União apresenta o elemento atribuição/dever de combate à corrupção e busca de *accountability*, com reconhecimento de tal papel.

- Os dados considerados indicam que a Advocacia-Geral da União apresenta o elemento capacidade técnica para combater à corrupção e buscar *accountability* ao produzir resultados satisfatórios na área. Ainda que com falhas estruturais, físicas, tecnológicas e de dimensão de pessoal, a instituição apresenta, hoje, capacidade técnica (qualificação de membros, planejamento e organização interna) para atuar no combate à corrupção e busca de *accountability*.
- Os dados considerados indicam que há presença do elemento vontade para combater à corrupção e buscar *accountability*. Percebe-se com alguma facilidade que os membros da instituição estão cientes desse papel da Instituição, ainda que apenas recentemente, e vem atuando com alguma desenvoltura na área.
- Os dados considerados indicam que existem áreas de fragilidade na defesa de fronteiras ou atribuições, apresentando proximidade perigosa com influências políticas do Poder Executivo. Existem áreas sensíveis à influência político-partidária, em especial oriunda do Poder Executivo, que podem minar, de certa forma, a independência funcional da instituição e seus membros, em especial quando se considera vinculação orçamentária, falta de transparência em processos de decisão, escolha de Chefias e comunicação interna, ainda mais em ambiente com características, inclusive normativo-legais, de forte rigidez hierárquica.

Em suma: a AGU, no que analisada, tem modelo constitucional e papel institucional com características que lhe permitem enquadrar-se como agência de *accountability* horizontal, como definido por O'DONNELL? De maneira geral sim, porém não imune a falhas, em especial no requisito do distanciamento do Poder Executivo, ou defesa de fronteiras.

No início do texto indicou-se hipóteses e, pelo aqui visto e considerado, pode-se entender que a Advocacia-Geral da União- AGU- é instituição estatal responsável pela assessoria, consultoria e defesa jurídica de medidas da Administração e do Governo/Poder Executivo, desde que não violem o ordenamento jurídico pátrio, funcionando até como agência de controle interno. Porém, é mais do que ente de controle interno vez que parte de suas atribuições passam pela representação jurídica de todos os poderes, incluindo a atuação de forma Proativa na defesa da probidade, na defesa do erário federal, inclusive diante de outros entes federativos, empresas, particulares, etc e na recomposição de ativos e combate à corrupção em



toda a estrutural estatal federal. Assim, também se configura como agência de *accountability* horizontal, apresentando as características de atribuição, capacidade técnica e vontade (cada uma em maior ou menor grau), apesar da existência de pontos de sensibilidade a influência político-partidária e que podem (e não se analisou se necessariamente o fazem) indicar maior ou menor distanciamento do Poder Executivo quanto á vinculação e atuação funcional, como delimitado por O'DONNELL.

Em análise pormenorizada, ter-se-ia que: há “*atribuição*” legal ou poder-dever, apresentando-se para o autor como em níveis adequados ainda que para o público respondente ao questionário ainda caibam evoluções; há “*capacidade técnica*”, pois a instituição já apresenta resultados decorrentes da adequada qualificação técnica de seus membros e de esforços de gestão e planejamento, apesar dos graves problemas de dimensionamento de pessoal, limitação orçamentária e precariedade física e tecnológica e; há “*vontade*” de atuar no combate à corrupção, inclusive em face de outras agências, com vontade de exercício e crescimento das atribuições concorrenciais (não se estudou grau e pertinência dessa concorrência como defesa de fronteiras entre agências em geral), tudo bem demarcada pela significativa ruptura institucional e mudança de rumo ocorrida em 2009, com a criação e desenvolvimento do grupo proativo. Entretanto, quanto ao distanciamento do Poder Executivo, existem pontos de sensibilidade, ou seja, defesa frágil de fronteira da AGU perante o Poder Executivo, que podem significar (não foi estudado o grau ideal de distanciamento e se os pontos em si devem ter necessariamente maior ou menor distanciamento da ingerência política) ingerência político-partidária.

Em conclusão quanto aos dados colhidos; vários, pois, são os aspectos de necessária evolução institucional da Advocacia-Geral da União, e não somente para melhor adequabilidade ao papel de agência de *accountability* horizontal, mas também, e até como consequência, para melhor desempenho de suas funções regulares, com ganhos de eficiência e diminuição de custos. A questão do correto distanciamento do Poder Executivo, entretanto, é essencial a configuração da AGU como agência de *accountability* horizontal, ainda que presentes as características da atribuição legal, da capacidade técnica e da vontade.

Porém, outra fonte aqui já citada, apresentou conjunto de dados que indica não só os pontos de necessária evolução na percepção dos membros da instituição, mas também como percebem hoje a Advocacia-Geral da União, servindo ao proposito, neste tópico definido, de tornar clara qual a visão geral da Instituição.

Assim, o “*Diagnóstico da Advocacia Pública de 2001*”, evidencia que os integrantes dos cargos existentes compõem carreiras jovens que

buscam se qualificar/capacitar, tendo a maioria entre 30-34 anos (fl 52), conclusão de curso de graduação após os anos 2000 (fl 56), qualificações outras recentes (fl 64.) e ingresso nas carreiras após 2005 (fl .59).

Em outro ponto, veja-se que se de um lado a maioria integra as carreiras da Advocacia Pública por eles relacionados a carreiras públicas como um todo (estabilidade), e não necessariamente aptidão para advocacia pública - ainda que tal apareça em terceiro lugar, após o fator remuneração - (fl .61). De outra banda, os membros são claros em enfatizar que os componentes da instituição devem ter capacidade técnica (saber técnico-jurídico) ou qualificação (conhecimento multidisciplinar, comprometimento) adequadas às funções desempenhadas.

As características relacionadas e sua ordem, merecem destaque:

**Tabela 12: Distribuição do número de respondentes segundo características importantes para ser um bom Advogado Público – Advogados Públicos Federais**

Características importantes/muito importantes	f	%
Saber técnico-jurídico	1.384	99,3
Defesa do interesse e patrimônio público	1.374	98,6
Autonomia funcional	1.341	96,2
Comprometimento com os princípios institucionais	1.324	95,0
Conhecimento multidisciplinas	1.315	94,3
Comprometimento com a justiça social	1.119	80,3
Engajamento nas causas corporativas	933	66,9
Engajamento efetivo em causas sociais	857	61,5
Titulação acadêmica	717	51,4

Fonte: I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil, 2011

Até o momento temos uma instituição em sua maioria jovem, de pessoas qualificadas e que acreditam na qualidade técnica e no comprometimento como essencial ao mister, mas que entraram na mesma instituição por motivo não específico ou não atrelado à finalidade institucional. Poder-se-ia afirmar, aqui que, uma vez dentro da Instituição, os membros tomaram consciência da importância do papel institucional da AGU.

Entretanto, mais de um terço dos integrantes (fl. 62), pretendem prestar concurso para outras carreiras, em especial Magistratura e Ministério Público, mas também procuradoria estaduais (fl. 63). E os motivos também restam claros na pesquisa desenvolvida. Curiosamente,

não são relacionados a carreiras pública como um todo, como indicado na tabela que explicou os motivos de ingresso nas carreiras da AGU. Nesse caso, os motivos de saída são específicos, por, teoricamente, falhas institucionais quanto ao ente que integram, na visão os entrevistados.

Vale o destaque:

**Gráfico 30: Motivo de saída, gráfico com base de estimativas percentuais de 516 respondentes (questão de respostas múltiplas)**



Fonte: I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil, 2011

Assim, falta de prerrogativas funcionais e falta de estrutura física são os motivos que levam os integrantes da carreira a buscarem outras instituições que, em sua visão, teriam melhores prerrogativas e estrutura. Ou seja, poder-se-ia afirmar que uma vez dentro da instituição e tendo compreendido a relevância da mesma, os jovens e qualificados membros cogitam a troca de instituição por falhas de características desta, teoricamente não encontradas em outras de semelhante posição estatal.

Os problemas estruturais, ainda, relacionados a falta de pessoal de apoio destacar-se-iam, inclusive, acima da questão da remuneração.

Merece destaque o quadro de preocupações apresentadas pelos membros.

**Tabela 13: Distribuição do número de respondentes segundo grau importante/muito importante atribuído a problemas no exercício das funções institucionais – Advogados Públicos Federais**

Continua

Grau importante/Muito importante	F	%
Ausência de carreira de apoio	1.351	96,9
Inadequação remuneratória em relação às demais funções essenciais à justiça	1.212	86,9
Insuficiência dos quadros das carreiras da Advocacia Pública Federal	1.097	78,7
Atuação dos Magistrados	962	69,0
Excesso de formalismo	920	66,0
Estrutura do Poder Judiciário	891	63,9
Legislação ultrapassada	874	62,7
Insuficiência de Órgãos de Controle Externo nas Instituições de Justiça	776	55,7
Atuação dos Advogados	733	52,6
Ensino jurídico de má qualidade	672	48,2
Atuação dos membros do MP	556	39,9
Ensino jurídico tecnicista	517	37,1
Atuação dos Defensores Públicos	285	20,4
Atuação dos Delegados de Polícia	235	16,9

*Fonte: I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil, 2011*

Mas, de qualquer forma, sobre a atuação da instituição que hoje compõem, estes mesmos membros indicam avaliação positiva quanto aos resultados das principais atribuições da instituição. De maneira geral, indicam que a AGU presta um bom/ótimo nível de serviço público quanto às duas funções centrais de representação judicial e assessoramento jurídico, como também no específico papel de defesa da probidade e recuperação de ativos (fl. 65 e fl. 73). Inclusive colocam os membros a instituição em primeiro lugar em termos de confiabilidade, até acima das outras instituições que, ao mesmo tempo, almejam, como Magistratura e Ministério Público (fl. 66).

Parece, pois, existir uma confiança institucional, não divorciada das dificuldades estruturais reais, mas que pode ser vir a análise ao indicar também o elemento “*vontade*”, além da “*capacidade técnica*”, como uma

percepção geral de existência, corroborando as constatações apresentadas na análise aqui feita.

De maneira geral, veja-se ainda que o que se espera em termo de melhorias e evolução institucional passa justamente pela questão da maior “*autonomia*” (aqui entendida como *distanciamento do Poder Executivo* na referência de O’DONNELL), em primeiro lugar, seja funcional, administrativa ou orçamentária (fl. 68: medidas futuras e fl. 70: propostas legislativas).

Veja-se ainda que os respondentes, talvez pelo vínculo, ainda apontaram a melhoria da Advocacia Pública com mais importante medida para melhoria da prestação jurisdicional no conjunto de atuações das funções essenciais à justiça (fl. 69).

Assim, há, em verdade, alguma frustração em termos estruturais da Advocacia-Geral da União, o que justifica que um terço da carreira queira compor outras instituições melhor estruturadas e com mais autonomia e prerrogativas. Entretanto, os componentes das carreiras, em sua maioria, demonstram ter vínculo afetivo forte com a instituição, ou seja, grande comprometimento organizacional:

**Tabela 14: Distribuição do número de respondentes segundo grau de comprometimento em relação ao ente que o remunera – Advogados Públicos Federais**

Grau de comprometimento	F	%
Muito comprometido	861	61,8
Comprometido	327	23,5
Sem juízo de valor	144	10,3
Pouco comprometido	32	2,3
Sem comprometimento	30	2,2
Total	1.394	100,0

Fonte: I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil, 2011

Em SOARES (2012), utilizando-se dos dados colhidos em VELHO (2011) esclareceu-se sobre a relevância do comprometimento organizacional como vínculo servidor x instituição. De fato, como aqui evidenciado pelo “*Diagnóstico*” utilizado como fonte de dados, apesar de carências estruturais e necessidade de evolução, os integrantes da AGU apresentam resultados da instituição como satisfatórios, por, parece, acreditar no potencial do ente. Comprometimento organizacional, apesar de existir certa fragmentação de conceito (BASTOS, 1996), pode ser compreendido (VELHO, 2011) como algo que envolveria laço ou vínculo psicológico entre pessoas e seu

ambiente de trabalho ou organização. Tal vínculo se basearia em contrato abstrato desenvolvido pelo profissional para com a instituição, ao integrar seu quadro, em que encamparia os valores desta, sob o de lealdade e desejo de manutenção, por orgulho, apego ou até receio. Envolve, assim, identificação do trabalhador com a instituição ante seus valores e as justificativas que mentalmente constrói para ali se manter.

Destacou-se em VELHO (2011) na linha do aqui também apurado, que o vínculo afetivo está, de fato, presente na maioria dos integrantes da AGU. As conclusões em SOARES (2012:43), ainda que reduzidas ao ambiente de uma única Procuradoria da União, de Minas Gerais, indicam que o comprometimento organizacional bem desenvolvido está diretamente relacionado à eficiência no exercício da atividade, seja pública ou privada.

Resta saber, pois, em que sentido a instituição caminhará na busca de sua evolução seja na defesa de suas atribuições, seja no pleno exercício das mesmas quanto ao adequado papel de agência de *accountability* horizontal e seja na preocupação com o comprometimento organizacional de seus integrantes para o eficiente desempenhar das funções que lhe são inerentes.

Os Diretores da área proativa da PGU, ao menos, já indicam que, de fato, necessária evolução institucional, servindo, inclusive, como demonstração de “*vontade*” futura ou contínua de eficientemente atuar no combate à corrupção e na busca de *accountability*. Veja-se que as já citadas Informações n. 02/2015-RDA/DPP/PGU/AGU, processo administrativo 00405.000136/2015-51 - DPP – Departamento de Patrimônio e Probidade, em auxílio de produção do Relatório Geral da PGU 2011-2014, trazem realmente uma série de planejamentos e projetos que visariam a ganhos de eficiência no desempenhar das atribuições de recuperação de ativos e defesa da juridicidade.

Vale citar, dentre outros: *Pagamento de créditos da União mediante cartões; Estabelecimento de fluxo constante e padronizado de prestação de informações a DPF, TSE, CGU, TCU, DNPM e demais órgãos da União, relativamente aos resultados da atuação da AGU em matéria proativa e de patrimônio público; Atuação em inquéritos policiais; Estabelecimento dos Núcleos de Atuação Proativa; Retenção de fundos de participação de entes políticos devedores da União; Projeto nacional para atuação em patrimônio e meio ambiente (inclusive redução de litigiosidade); Estruturação da atuação judicial para ressarcimento de fundos partidários; Melhoria e Otimização dos Relatórios de Atuação Proativa; Implementação de programa (ou medidas) de auditoria da atuação; Integração do LABRA à Rede LAB-LD do Ministério da Justiça; Estabelecimento de programa permanente de capacitação técnica de Advogados da União e servidores em temas de sistemas de informações; Estreitamento de relações e Cooperação com Procuradorias jurídicas de empresas públicas e de*

*sociedades de economia mista em temas de combate à corrupção e à improbidade administrativa; Incremento da participação dos membros do Grupo Proativo em atividades e exposições na Academia e intercâmbio com grupos e organizações da sociedade civil ligadas ao combate à corrupção.*

Na mesma linha aponta-se também a não completude ou suficiência da estruturação das unidades da PGU responsáveis pela atuação proativa, que deve, pois, ser incrementada em termos de pessoal. Além do necessário aprimoramento da gestão de informações (item 7 das mesmas Informações, fls. 12-14) como essencial á obtenção de resultados.

Em entrevista<sup>58</sup> desenvolvida no mês de fevereiro de 2016, o atual Diretor do Departamento de Patrimônio e Probidade, o Advogado da União Dr. Renato Dantas de Araújo, demonstrou, linha geral, ter semelhante compreensão do papel institucional da AGU, assim como também ciência das falhas estruturais.

Veja-se o detalhamento das respostas aos mesmos questionamentos apresentados aos 114 integrantes do Grupo Proativo, distribuídos nas unidades da AGU em todo o Brasil, permitindo-se, ao mesmo, porém, respostas abertas, de livre manifestação.

Assim, o Dirigente maior da área de combate à corrupção da PGU, órgão da AGU, percebe a instituição como “*ente sui generis*”, próxima das demais funções essenciais ao mesmo tempo em que teria atribuições únicas (questionamento 1). Não afasta também as influências externas, mas esclarece que:

A AGU sofre influências por estar atrelada ao modelo ministerial. Sujeita-se as regras do Poder Executivo. Existem polos de decisões em Ministérios que vinculam todos, inclusive AGU. Exemplo, Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão influencia todos. Segue formato do executivo. Decisões de cunho político desses Ministérios geram consequências na AGU.”(Resposta ao questionamento 2).

O dirigente opta pela existência de um “*mix*” em resposta ao questionamento 3, sobre independência finalística, destacando que se a AGU atua em nome da União, como um todo, pode surgir necessidade de padronização ou uniformidade de posicionamento e o ente deve fazê-lo. Tal não impede independência técnica, que passaria pela análise do caso concreto, das “questões jurídicas”. Da mesma forma pode existir autonomia funcional, com independência de posicionamento, se não há necessidade de padronização anteriormente definida. E, além, há constante necessidade, com mecanismos aptos, de reavaliação de posicionamentos, devendo existir,

58 Áudio e vídeo gravados e arquivados como anexo.

pois, uma dinâmica de mudança eventual de posicionamento institucional padronizado. Salienta ainda o entrevistado que a “política’ que pode influenciar é a definição de “política pública”, de opções de atuação estatal, diretrizes, linhas. Uma vez chegando à AGU determinado expediente, diante de questionamento jurídico ou prévia necessidade de análise, o membro deve atuar além da simples análise jurídica e, nesse momento, analisaria também a “política pública”. Entretanto, seria pressuposto de tal análise maior do que a jurídica, a ciência de que a manifestação do membro da AGU, ali, não vincula o gestor quanto a política pública:

Uma coisa é tomar a decisão outra é quem será influenciado por tal. A AGU pode e deve contribuir com elementos de mérito, mesmo se fundamentando em elementos jurídicos. E será de ‘mão dupla’. O membro da AGU deve é estar capacitado (capacidade técnica). O membro deve ser o filtro para a produção da opinião da AGU. Conhecer o Direito e a Administração.

Em continuação quanto aos questionamentos, o dirigente visualiza a proximidade do ente com o Governo como majorada recentemente (questionamento 4) e, sobre a função da AGU (questionamento 5) reforça a ideia de uma mistura, no caso de Governo e Estado, pois existiriam decisões de Estado e de Governo, tomadas por órgãos da União e a AGU teria papel de defender ambas, se dentro da legalidade. Esclarece que em modelo utópico, não existira atrito entre decisões de uma e outra natureza, mas na realidade, com a ocorrência de decisões em conflito, a posição da AGU dependerá do grau do conflito. O membro da instituição deve orientar, dirigir (mas não definir), com opinião jurídica e política. Entretanto, existindo violação de legalidade, deve o membro atuar como filtro, barreira à ilegalidade, inclusive buscando encaminhamentos e responsabilização.

Tem-se, pois, que até o momento o dirigente vislumbra a AGU, no pilar “*o que é a instituição?*” em linha aproximada às respostas obtidas de maneira mais ampla com o questionamento enviado aos demais membros do grupo. Inclusive o dirigente antecipa posição quanto ao que se supôs na análise de respostas ao item 6, no sentido de que teria maior amplitude a atuação proativa, (busca de juridicidade) do que a defensiva (defesa de legalidade em políticas públicas). Para o dirigente, como visto na resposta ao questionamento 3, deve o integrante das AGU atuar além do controle de legalidade.

Respondendo o próprio item 6, agora já no pilar “*qual o papel da AGU?*”, salienta que a AGU deve atuar em defesa da instituição de estado



a que vinculado o agente público questionado e, apenas se ao fazer isso incluir-se a defesa do agente, poderia defender aquele. Assevera, ainda, que a AGU não deve fazer defesa de agente quanto atuam dentro da juridicidade, atingindo-se a finalidade pública, se para tanto violam consideravelmente a legalidade. Ou seja, aqui a defesa do agente público é restrita, sendo o limite os contornos da legalidade ou o grau de lesão a legalidade.

Quanto ao papel da AGU no combate à corrupção (questionamento 7) o dirigente opta por analisar as opções de respostas, salientando ser mais amplo do que a opção descrita no item “b”, somada ao contido no item “c” e item “d”, ressaltando-se empresas estatais como empresas públicas e sociedades de economia mista, que teriam regime parcialmente privado. E quanto ao papel na busca de *accountability* pela AGU (questionamento 8) destaca ser algo relacionado à sua função básica, esclarecendo, apenas, que no consultivo, tal deve se dar direcionando ou orientando o gestor público, mesmo falando do mérito, da opção política. No contencioso, deve a instituição usar a repressão em face de todos os entes da Administração federal.

Assim, pois, nesta série de questionamentos o dirigente espelha a percepção dos demais integrantes, sem maiores destaques.

Iniciado o pilar “*como é a AGU hoje?*”, percebe-se uma diferença significativa. Espelha a percepção de inexistência de eficiência na comunicação interna no questionamento 9, porém, afirma que há transparência, em grau menor do que adequado, na mesma comunicação interna. Os instrumentos é que seriam inadequados ou problemáticos. Quanto a tomada de decisões e processos administrativos, existira parcial transparência e eficiência, com situações em que há ambos e casos em que não há ambos. Por exemplo as questões orçamentárias seriam pouco transparentes. Quanto a decisões em atuações finalísticas, existiria transparência em evolução, com instrumentos mais adequados e desenvolvidos que outros pontos.

No ponto da escolha de Chefias (questionamento 10) o dirigente desenvolve a ideia de melhoramentos com criação de instrumentos novos e, por exemplo, eleição qualificada como algo interessante. De maneira geral, existiram exemplos de critérios objetivos definidos em locais específicos que “deram certo”, outros que não, e vice-versa:

*A fórmula é ter elementos para verificar eficiência do eventual escolhido. Alguns critérios fixados como indicativos, outros conforme caso e chefia. A AGU tem dificuldade na medição de atuação do seu membro. Formalmente não consegue verificar bem a eficiência do membro, de produção. Há deficiência na aferição de eficiência dos seus membros e isso tem reflexo direto na dificuldade de se escolher chefes. Mas hoje se atingiu grau de maturidade, evolução quanto*

*a forma de escolha, isso é a percepção pessoal do entrevistado, trazida de relatos de membros mais antigos. E isso porque houve melhores processos de seleção, preocupação com a busca do melhor. Implicitamente a necessidade de sobrevivência da AGU levou à melhoria na escolha de chefes. Tal melhoria se deu de forma implícita, impulsionada pela necessidade.*

De forma mais objetiva responde os questionamentos 11 a 13, destacando-se existir, para o entrevistado: previsão normativa de atribuições adequadas; remuneração adequada; carência de pessoal, estrutura física e tecnológica; mediana capacidade de atuação no combate à corrupção, sendo, entretanto, decrescente e; adequadas, em evolução e inovadoras metas e planejamento no combate à corrupção e recuperação de ativos, em especial se comparadas a outras instituições.

Destaca-se, aqui, percepção menos otimista quanto à capacidade da instituição ou dos membros no combate à corrupção, ou talvez mais realista, ante maior grau de informações comuns a direção. Além desse ponto de divergência, e também talvez por decorrência do maior grau de proximidade e acesso a informações comuns a gerência, o entrevistado responde ao item 14 (posição de instituições em caso concreto de grande destaque midiático) no sentido de existir aproximação de finalidades, buscando-se, de maneira geral, o mesmo objetivo. Existiria avanço na questão da coordenação dos papéis e funções.

No pilar final, de “*como deve ser a AGU?*”, o dirigente é direto a indicar que toda a AGU, e não só o DPP, devem evoluir quanto a estrutura física e tecnológica (questionamento 15), assim como na dimensão de pessoal (questionamento 16). Quanto às atribuições legais, salienta que a AGU as tem de forma exclusiva e de forma concorrenciais (como legitimidade em Ação Civil Pública e Ação de Improbidade Administrativa) e que tal deve ser efetivamente dessa maneira, vez que em matéria de controle/fiscalização, quanto mais vias e entes na atuação, melhor. A multiplicidade de órgãos seria positiva, mas não independente de coordenação. O dualismo AGU X MPU seria interessante para o Estado brasileiro, mesmo com risco de disputa de orçamento. Idem CGU X TCU. Mas quanto a coordenação a relação AGU x MPU estaria mais desenvolvida que a relação CGU x TCU.

Ao fim, responde o questionamento 18 pela clara e grande necessidade de evolução quanto a planejamento e controle de resultados e, em campo especialmente aberto para considerações gerais, reforça a necessidade de melhoria geral da instituição, especialmente em condições materiais. Entretanto, toca em ponto aqui não antes considerado e que teve algum reflexo na obtenção de dados pelo autor: mobilização e movimento reivindicatórios dos membros da instituição no ano de 2015. Destaca que

a percepção geral seria de um ápice de mobilização por melhorias, mas que teria optado por algumas formas questionáveis que acabaram por “*desconstruir a AGU em 2015*”. A instituição, então, precisaria voltar ao caminho da construção.

No que cumpriria destacar de maneira geral, a resposta ao questionamento 12 talvez tenha sido a que mais destoou do questionário geral. É que a perspectiva decrescente não encontra espelho no questionário geral, em que a maioria entendeu pela crescente qualificação. Talvez alguma explicação tal resposta tenha realmente com as considerações finais, quando o dirigente efetivamente destaca o desgaste da instituição com mobilização geral de membros por via de sindicatos e associações, gerando o efeito de “*desconstrução*” da instituição.

As razões de tal mobilização, porém, não terão neste trabalho maior análise, muito menos suas formas e consequências. Entretanto, cabe frisar sua ocorrência como elemento de influência direta nas respostas obtidas que esteja fora de uma rotina institucional. Tal, inclusive, inviabilizou a realização de entrevistas outras com Diretores de área e Chefes Regionais que, por conta do “*movimento de entrega de cargos e Chefias*”<sup>59</sup>, fez com que tais pessoas assim não mais se identificassem na instituição, negando participação no presente estudo. Veja-se que oficialmente, por exemplo, conforme informações do próprio dirigente maior, não mais teriam formalmente coordenação local as unidades locais da 2<sup>o</sup> Região (Rio de Janeiro e Espírito Santo) e 4<sup>a</sup> Região (Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina). Na mesma linha, o grupo existente na Procuradoria da União em Minas Gerais, vinculado à 1<sup>a</sup> Região, indicou não mais existir coordenação oficial. Sem notícias de inexistência formal de coordenação, mas também se mantendo em silêncio quanto á viabilidade de entrevista, seja pessoal ou via internet, as coordenações da 1<sup>a</sup>, 3<sup>a</sup> e 5<sup>a</sup> Regiões não se identificaram, assim como os demais integrantes da coordenação do DPP em Brasília, apesar dos 5 comunicados e solicitações enviados via e-mail na lista virtual do grupo proativo nos dias 25.11.2015, 01.12.2015, 07.01.2016, 15.01.2016 e 27.01.2016.

Entretanto, os demais dados colhidos tanto no “*Questionário*” aqui feito como os presentes no “*Diagnóstico...*”, assim como os constantes de “*Relatórios oficiais*” foram tidos como suficientes ao estudo, conforme descrição metodológica descrita desde a introdução, restando apresentar, em tópico próprio, às conclusões.

59 Trata-se de movimento associativo que pregou a renúncia e exoneração coletiva dos cargos e funções de Chefia da Advocacia-Geral da União como forma de reivindicação na busca de melhorias estruturais, salariais e de prerrogativas, conforme noticiado e dirigido pelas Associações respectivas como ANAUNI – Associação Nacional dos Advogados da União, SINPROFAZ – Sindicato dos Procuradores da Fazenda Nacional e UNAFE – União dos Advogados Públicos Federais, dentre outras.

Há, pois, diversos pontos de necessária evolução na instituição: Carência de pessoal de apoio administrativo, limitações orçamentárias, além de menores prerrogativas e remunerações quando comparada a outras instituições também indicadas como de funções essenciais à justiça; são exemplos. Entretanto, e conforme os dados até aqui considerados, na perspectiva normativa constitucional a Advocacia-Geral da União apresenta-se como ente com “atribuição” ou papel compatível a agência de *accountability* horizontal. Apresenta “capacidade técnica” para, também como definido por O’DONNELL, desempenhar tal papel. Demonstrou, ainda, o elemento “vontade” com a recente criação e atuação em área proativa de específica responsabilidade quanto a defesa da legalidade, combate à corrupção e, assim, busca de *accountability*.

Porém, parece apresentar pontos sensíveis a influências político-partidárias que, como tal, podem afetar o grau de autonomia ou independência funcional que, em tese, necessitaria ter para se configurar no papel de agência de *accountability* horizontal designada imune a invasão de fronteiras quanto a outros entes da Administração e do Estado.

Estas, pois, as constatações e comprovações aqui verificadas. Resta, como dito, ao tópico final das conclusões consolidar tudo o que se viu na presente análise.

## 6 CONCLUSÕES

A riqueza conceitual do fenômeno da corrupção decorre de sua multicausalidade, ainda que exista um núcleo de interação entre indivíduos para corromper regras no intuito de se obter ganhos privados. Pode ser observada como de natureza política, sociológica e jurídica e, da mesma forma, gera impacto em diversas áreas como na social, política e econômica, gerando desperdício de bilhões, além de profundos impactos institucionais, com grave risco à manutenção da democracia ao enfraquecer seus pilares de igualdade, transparência e responsabilização. No ordenamento brasileiro, a corrupção é tipificada como crime, além de improbidade administrativa, dentre outras assimilações. A falta de probidade na Administração, com viés político-administrativo, significa que o agente público é ímprobo quando age fora dos padrões da ética, da moralidade, da responsabilidade a ele impostos em virtude do cargo que ocupa e das atribuições públicas a ele conferidas.

*Accountability* aqui se insere como a capacidade de prestar contas e de assumir a responsabilidade sobre o uso de recursos pelo agente público, podendo ser classificada em três tipos no ambiente Estatal: política, administrativa e social. Como em CARNEIRO (2014), *accountability*

apresenta-se como um necessário senso de responsabilidade da sociedade e de seus governantes, com grande aproximação à necessidade de transparência e como forma de fortalecimento da relação Estado X Sociedade. Tem como pilar instituições políticas da democracia que determinam a obrigação de prestar contas, por um lado (de quem deve prestar), e mecanismos de fiscalização e aplicações de sanções por outro (a quem se deve prestar), além de estreita associação com a democracia, vez que sendo representativo o regime democrático nas complexas sociedades modernas, a falta de *accountability* implicaria no distanciamento entre representado e representante, aumentando o risco de ruptura entre a real vontade daquele e os interesses deste. Em FILGUEIRAS (2011), relaciona-se à publicidade, destacando-se a noção republicana de responsabilidade a demandar política de publicidade fincada em virtudes políticas de governantes e governados, como capacidade de compromisso moral dos cidadãos com a correção na gestão do que é público. Já em BEHN (1998), aproxima-se de resultados, como algo necessário a nova gestão pública. A percepção do instituto da *accountability* é ampla, destacando-se para o trabalho a linha apresentada por O'DONNELL, que a desenvolve na perspectiva horizontal, com a necessidade de agências estatais que teriam o poder legal, e que estariam de fato dispostas e capacitadas para realizar ações na defesa da legalidade e no combate à corrupção contra outros agentes ou agências do Estado.

Da referência teórica se buscou verificar se a Advocacia-Geral da União – AGU, poder-se-ia configurar como ente a viabilizar a *accountability* horizontal, levando em consideração o ambiente social brasileiro como hoje se apresenta e reflexos de sua formação. É que para BEZERRA (1994), por exemplo, existira certa continuidade entre práticas comuns à sociedade brasileira e aquelas tipificadas como ilegais ou corruptas, enquanto para FILGUEIRAS (2007), é menor o peso histórico da formação do Estado nacional, devendo ser reforçada é a necessidade da “confiança” institucional do homem moderno. PINHO e SACRAMENTO (2009) destacaram que as mudanças políticas, sociais e institucionais brasileiras recentes indicariam caminhada em direção à *accountability*, focando no necessário amadurecimento da cultura política, que passaria efetivamente pela criação de agências de controle com amparo constitucional.

Na estrutura da Administração Brasileira, buscou-se posicionar a instituição escolhida à análise, passando sucintamente pelas atribuições e características de outros entes como Tribunal de Contas da União, Controladoria-Geral da União e Ministério Público. A AGU seria, pois, uma das agências de controle da estrutura da Administração brasileira pós período de reformas, considerando o ordenamento brasileiro e, em especial, a Constituição de 1988. Existiriam falhas de coordenação e cooperação

entre tais agências ao mesmo tempo em que a necessidade de autonomia e maior capacidade técnica de cada uma das agências, em especial de controle, indicaria melhores resultados, lembrando BERSCH, PRAÇA e TAYLOR (2013:18-19). Para PEREIRA (2002:18) a Administração nacional careceria, de fato, de agências especializadas no combate à corrupção e na busca de *accountability* com estrutura pública, não sujeitas a influência política, tendo articulação interinstitucional e liberdade técnica de atuação, em especial por conta da carência do ambiente nacional, lembrada por GARCIA (2011:23), SILVA (2005:138), FILGUEIRAS (2007:21 e 2009:02) e PINHO e SACRAMENTO (2009).

A AGU, ainda, poder-se-ia configurar como agência de *accountability* horizontal designada, como por O'DONNELL delineado, e os resultados empíricos obtidos para a presente trabalho indicaram a percepção dos membros da instituição (que compõem o grupo responsável pelo combate à corrupção na seara contenciosa da Administração direta), nesse sentido. Assim, percebem que normativamente, e por força da Constituição Federal de 1988, a AGU tem posição e função diferentes das do Poder Executivo, estando alocada em posição *sui generis*, não podendo ser contida dentre os órgãos do Executivo. A percepção prática, porém, é a de que existem traços de proximidade e influência entre a instituição e o Poder Executivo e/ou Governo.

Buscou-se entender, então, o papel da AGU como função essencial à justiça, nos termos da CF/1988, diferenciando-a em atribuições básicas de outras instituições como Ministério Público. Lembrando MOREIRA NETO (1992:3-8), a Advocacia Pública seria mais que de Governo, e sim de Estado também, ante o dever, como atribuição, de verificação de juridicidade/legalidade da atuação estatal. Para tanto, a AGU apresentaria duas funções básicas maiores: assessorar, em papel também consultivo, o Poder Executivo e; representar judicial e extrajudicialmente todos os Poderes da República, inclusive o Ministério Público, quando demandados de forma institucional por terceiros e até outros poderes (exceto na atuação finalística de cada um deles). Com ambas exerceria função de controle institucional de provedoria e função de controle de juridicidade dos direitos e deveres previstos na Constituição, incluindo as obrigações inerentes à gestão pública e à implementação de políticas (também) públicas. Nesse ponto os dados colhidos dos Advogados da União, de atuação finalística relacionada ao tema do presente trabalho, indicaram que, numa visão geral, é a instituição efetivamente responsável pela defesa da juridicidade, em sentido mais amplo do que legalidade, e que devem atuar de tal maneira em face de toda a estrutura estatal.

A AGU poderia apresentar, então, os três elementos (atribuição, capacidade técnica e vontade) necessários a configuração de agência de *accountability* horizontal. “*Atribuição*” conforme previsões constitucionais e infraconstitucionais de competências relacionadas à defesa da legalidade e ou juridicidade; controle de atos administrativos na perspectiva da legalidade, moralidade e probidade; controle de contratos e procedimentos licitatórios; representação judicial na defesa de atos administrativos, patrimônio e competências; atuação proativa na recomposição do erário; execução de julgados do TCU; ajuizamento de ações de improbidade e ações civis públicas na defesa da probidade e do patrimônio; inclusive com as correlatas relacionadas a bloqueios, penhoras e outras medidas cautelares.

No trabalho, se conclui que a instituição escolhida à análise, de fato, apresentaria como atribuições legais, formais, o poder-dever de atuar contra atos presumidamente ilegais, irregulares, sejam cometidos por particulares ou sejam cometidos por entes e agentes públicos estatais, inclusive sendo dotada (pois tem legitimidade expressa para as utilizar) de instrumentos legais de responsabilização, punição, coerção ou destituição dos cargos. “*Capacidade técnica*” estaria demonstrada pelas divisões e especializações do órgão e demonstração numérica de seu gigantismo institucional, ainda que, ao mesmo tempo, carente em termos de recursos orçamentários. Da mesma forma a exigência do concurso público para ingresso nos cargos que compõem a instituição, além da verificação de alguma qualificação profissional dos membros indicariam sim a existência do elemento. “*Vontade*”, apesar da dificuldade de sua demonstração ante natureza, estaria evidenciada com criação e desenvolvimento da atuação proativa da Procuradoria-Geral da União, ou seja, atuação judicial e extrajudicial em nome da União e por todos os Poderes na tentativa de ativamente combater à corrupção através da coerção e impedimento de ilegalidades, coerção e impedimento de improbidades administrativas, inclusive com destituição de cargos públicos pelas ações específicas, combate à violação dos princípios da Administração definidos no art. 37 da Constituição Federal, recomposição do erário ante desvios, combate ao enriquecimento ilícito e defesa do patrimônio público.

Documentos da instituição demonstraram resultados da nova atuação institucional em perspectiva comparativa, evidenciando que o Grupo Permanente de Atuação Proativa representou ruptura institucional a evidenciar a vontade de atuar. Nesse ponto o questionário apresentado aos integrantes do Departamento de Probidade e Patrimônio, com atuação na busca da probidade e espalhados em todo o território nacional indicou a presença, como percepção mais ampla, dos elementos da atribuição ou poder-dever, da capacidade técnica e, principalmente da vontade na instituição.

Percebe-se dificuldades estruturais, com errôneo dimensionamento de pessoal e frágil estrutura física e tecnológica, mas também atribuições normativas, numa perspectiva ampla, razoavelmente definidas e resultados minimamente adequados no combate à corrupção, mesmo que possível evolução. As expectativas futuras dos membros indicariam, ainda que implicitamente, que há “*otimismo*” com a atuação, ou seja, e para o presente trabalho, o elemento “*vontade*”.

Cumpria ainda analisar o “*distanciamento do Poder Executivo*” como pressuposto institucional do modelo de agência que se buscou verificar a adequabilidade da AGU. Para tanto, verificou-se a existência de áreas sensíveis à influência política do Executivo, como falhas ou fragilidades na defesa de atribuições, ou fronteiras, como também delineado por O’DONNELL. Daí o tópico 5.5 com o objetivo de apresentar, sem esgotar áreas e fragilidades, questões afetas a *Controle funcional e hierarquia; Formas de ingresso na carreira e Formas de escolhas de chefias*.

Quanto a “*controle funcional e hierarquia*”, o que foi apresentado indicaria que no campo ideal a formatação mais adequada à Advocacia Pública, como função essencial à justiça, seria de maior autonomia ou independência funcional dos membros. Porém, normativo aplicável apresenta mais rígida hierarquia e menor autonomia quanto à atuação finalística, pois a existência de instrumentos vinculadores dessa atuação, a configurar como infração administrativa do membro o seu descumprimento, quando conjugados a outros pontos sensíveis como o critério de ingresso nas carreiras, o critério de escolha de Chefias, a forma de tomada de decisões e pouca transparência; suportariam mecanismos para uma ingerência política limitadora. Por sua vez, quanto “*a formas de ingresso nas carreiras*”, em princípio, adotado requisito geral de que é o concurso público instrumento adequado à transparente, justa e objetiva composição das carreiras, além de servir à verificação de capacidade técnica. Porém, pode ser também ponto sensível a influências políticas quando se precariza ou se afasta a exigência de concurso, com a ocupação de cargos em comissão inseridos na estrutura da Advocacia-Geral da União por pessoas estranhas às carreiras, pois diminui-se a capacidade técnica do órgão e se permite a captação ou aparelhamento político. Já “*quanto a formas de escolha de Chefias*”, certo que se não transparente ou não democrática ou extremamente subjetiva, poderia indicar a tentativa de cooptação da agência, além de limitação da capacidade técnica de seus membros, ainda que os subordinados sejam concursados. Nesse aspecto, novamente o questionário apresentado aos membros com atuação na busca de probidade, indicou a percepção de efetiva fragilidade em tais pontos.



De maneira geral, os dados considerados indicaram que a Advocacia-Geral da União: tem posição institucional destacada na Administração nacional como órgão de controle, além do controle interno; apresenta, em sua posição institucional, relação interinstitucional concorrencial; apresenta o elemento atribuição/dever de combate à corrupção e busca de *accountability*, com reconhecimento de tal papel; apresenta o elemento capacidade técnica para combater à corrupção e buscar *accountability* ao produzir resultados satisfatórios na área, ainda que com falhas estruturais, físicas, tecnológicas e de dimensão de pessoal; apresenta o elemento vontade para combater à corrupção e buscar *accountability*, percebendo-se que os membros da instituição estão cientes desse papel da Instituição, ainda que apenas recentemente, e vem atuando com alguma desenvoltura na área e, por fim; existem áreas de fragilidade na defesa de fronteiras ou atribuições, apresentando proximidade perigosa com influências políticas do Poder Executivo, que podem minar a independência funcional da instituição e seus membros, em especial quando se considera vinculação orçamentária, falta de transparência em processos de decisão, escolha de Chefias e comunicação interna, ainda mais em ambiente com características, inclusive normativo-legais, de forte rigidez hierárquica.

Daí a conclusão de que a AGU, no que analisada, tem modelo constitucional e papel institucional com características que lhe permitem enquadrar-se como agência de *accountability* horizontal, como definido por O'DONNELL, mesmo que não com perfeição, existindo falhas, em especial no requisito do distanciamento do Poder Executivo, ou defesa de fronteiras.

A Advocacia-Geral da União – AGU - seria, assim, mais do que ente de controle interno, vez que parte de suas atribuições passam pela representação jurídica de todos os poderes, incluindo a atuação de forma Proativa na defesa da probidade, na defesa do erário federa, na recomposição de ativos e combate à corrupção em toda a estrutura estatal federal.

É, pois, agência de *accountability* horizontal, apresentando as características de atribuição, capacidade técnica e vontade (cada uma em maior ou menor grau), como delimitado por O'DONNELL. Considerando os dados colhidos: há “*atribuição*” legal ou poder-dever, apresentando-se em níveis adequados ainda que para o público respondente ao questionário ainda caibam evoluções; há “*capacidade técnica*”, pois a instituição já apresenta resultados decorrentes da adequada qualificação técnica de seus membros e de esforços de gestão e planejamento, apesar dos graves problemas de dimensionamento de pessoal, limitação orçamentária e precariedade física e tecnológica e; há “*vontade*” de atuar no combate à corrupção, inclusive em face de outras agências, com exercício e crescimento das atribuições

concorrençiais, tudo bem demarcada pela significativa ruptura institucional e mudança de rumo ocorrida em 2009, com a criação e desenvolvimento do grupo proativo. Entretanto, quanto ao distanciamento do Poder Executivo, existem pontos de sensibilidade, ou seja, defesa frágil de fronteira da AGU perante o Poder Executivo, que podem significar ingerência político-partidária.

Vários são, assim, os pontos de necessária evolução institucional da Advocacia-Geral da União, e não somente para melhor adequabilidade ao papel de agência de *accountability* horizontal, mas também, e até como consequência, para melhor desempenho de suas funções regulares, com ganhos de eficiência e diminuição de custos. A questão do correto distanciamento do Poder Executivo, entretanto, é essencial à configuração da AGU como agência de *accountability* horizontal. A instituição tem em seus quadros integrantes jovens, que buscam se qualificar/capacitar e cientes da relevância do papel institucional da AGU. Existiria, ainda, uma confiança institucional, não divorciada das dificuldades estruturais reais e que não afasta a esperança de melhorias e evolução institucional, essencialmente na questão da maior “*autonomia*” (aqui entendida como *distanciamento do Poder Executivo* de O’DONNELL). Há alguma frustração em termos estruturais com Advocacia-Geral da União, o que justifica que um terço da carreira queira compor outras instituições melhor estruturadas e com mais autonomia e prerrogativas. Entretanto, os integrantes das carreiras da AGU, em sua maioria, demonstram ter vínculo afetivo forte com a instituição, ou seja, grande comprometimento organizacional.

Resta saber, como já dito, em que sentido a instituição caminhará na busca de sua evolução seja na defesa de suas atribuições, seja no pleno exercício das mesmas quanto ao adequado papel de agência de *accountability* horizontal e seja na preocupação com o comprometimento organizacional de seus integrantes para o eficiente desempenhar das funções que lhe são inerentes.

O’DONNELL (1998:49) já se perguntava sobre o que poderia ser feito para se adquirir *accountability* horizontal e dentre respostas indicou a relevância de que:

[...]as agências que desempenham um papel essencialmente preventivo, tais como os Tribunais de Contas (General Accounting Offices ou Controladorias), fossem altamente profissionalizadas, dotadas de recursos tanto suficientes quanto independentes dos caprichos do Executivo, e o mais isoladas que seja possível do governo.

A Advocacia-Geral da União pode ser exatamente uma agência muito eficaz na prevenção do errado, ao trabalhar no nascedouro, formal inclusive, da atuação pública, gerando *accountability*, não bastasse em caráter concorrencial auxiliar na reparação e recomposição. Ou seja, o papel consultivo e de Assessoria é fundamental e exclusivo no eficiente combate à corrupção no Poder Executivo, de maneira preventiva. O correto direcionamento efetuado pela AGU viabiliza transparência, publicidade e, pois, *accountability* na Administração, contribuindo sobremaneira com a consolidação da democracia.

Por outro lado, o papel de representação judicial é fundamental no auxílio, com as demais instituições de atribuições concorrentes, pela defesa da juridicidade, combate à corrupção, recuperação de ativos e, também e em consequência, concretização da *accountability* por toda a estrutura estatal federal. Ou seja, nesse papel ultrapassa os limites do Poder Executivo e, no exercício das atribuições, requer até adequado distanciamento deste quanto a organização estrutural e definições de atuação finalística.

A soma de tais papéis lhe permite a configuração de agência de *accountability* horizontal, como definido por O'DONNELL, assegurando-lhe, ao mesmo tempo, posição privilegiada em todo o sistema estatal de prevenção e combate à corrupção. Por tal, crescem-lhe as responsabilidades pela, justamente, busca de *accountability* no Estado e, como reflexo, na sociedade brasileira.

Para exercer tal protagonismo, retoma-se à sugestão de O'DONNELL: profissionalização, especialização, qualificação, além de estrutura adequada e distanciamento de influências políticas. Tudo para que sirva de agente de alteração da cultura política na carente, de *accountability*, sociedade brasileira.

Cabe apontar, entretanto, que a análise desenvolvida na perspectiva da *accountability* horizontal, com indicação de suposta evolução de um ente não representa livre escolha por uma aposta puramente institucional como forma de melhoria da cultura democrática e do combate à corrupção. Ou seja, não se minimiza a *accountability* vertical e também a societal como pilares de tais avanços, forte em uma participação direta do cidadão. Pelo contrário, eis que caminharíamos juntas imprimindo carga conceitual a *accountability*, como visto, plúrima, não existindo soluções únicas ou unilaterais. Apenas a análise focou uma das faces do instituto ante limitação de tempo e capacidade do presente trabalho.

De qualquer forma, é O'DONNELL, mais uma vez, que auxilia na conclusão geral do presente trabalho que, teve, ao fundo, uma única finalidade: auxiliar a sociedade brasileira a diminuir ou deixar o passado, e também o presente, de corrupção, patrimonialismo, personalismo, falta

de transparência, falta de publicidade e, pois, falta de eficiência com o público; para buscar, amanhã, uma sociedade ciente do que é ser cidadão e um Estado cioso com seu dever de *accountability*. Para tanto, e é esta a conclusão geral, ratifica-se o que espera o Autor, no sentido de que se precisa é de exemplos...

[...] indivíduos, especialmente políticos e outros líderes institucionais, são de fato relevantes. Mesmo em países com uma tradição de ampla corrupção e repetidas usurpações, o bom exemplo de indivíduos bem posicionados que agem convincentemente de acordo com as injunções liberais e republicanas pode gerar um apoio, talvez difuso, mas ainda assim valioso, da opinião pública. Não menos importante, essas atitudes podem encorajar outros indivíduos ou agências estrategicamente colocadas a tomar posições semelhantes. Porque e como esses líderes surgem é um mistério para mim. O fato melancólico é que eles não aparecem muito abundantes ou bem-sucedidos, na maioria das poliarquias e que, quando enfim chegam às mais altas posições, eles nem sempre são coerentes com as expectativas que geraram enquanto as ambicionavam... (1998:51).

Que se tenha exemplos em abundância no Brasil, um dia...

**REFERÊNCIAS**

ABRAMO, Cláudio Weber. A dificuldade de medir corrupção: Percepções Pantanosas. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 73, p. 33-37, nov. 2005.

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. Disponível em: <[www.agu.gov.br](http://www.agu.gov.br)>. Acesso em: maio, jun., jul., ago. e set. 2015.

ANTUNES ROCHA, Carmem Lúcia. *Princípios Constitucionais da Administração Pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ARANTES, Rogério Bastos. O ministério público e a corrupção política em São Paulo. In SADEK, Maria Tereza; SANCHES FILHO, Alvinio Oliveira (Org.), *et al. Justiça e cidadania no Brasil* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2009. p. 23-116. Disponível em: <<http://books.scielo.org>>. Acesso em: 20 mai. 2015.

ARAÚJO, Felipe Dantas de. *Direito anticorrupção no Brasil: internacionalização, política interna e novos paradigmas sancionatórios e institucionais*. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. Uma análise da estratégia nacional contra a corrupção e a lavagem de dinheiro (ENCCLA) por suas diretrizes. *Revista brasileira de políticas públicas*, Brasília, v.2, n.1, jan./jun. 2012.

ARAÚJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar Adolfo. *A corrupção e os controles internos do Estado*. São Paulo: Lua Nova, 2005.

BASTOS, Antônio Virgílio Bittencourt. Comprometimento organizacional: os caminhos da pesquisa e os seus desafios metodológicos. In: Tamayo, Alvaro; Borges-Andrade, Jairo Eduardo; Codo, Wanderley (org), *Trabalho, organizações e cultura*. Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Psicologia, 1996. Cap. 8, p. 94-109. Disponível em: <<http://www.infocien.org/Interface/Colets/v01n11a10.pdf>>. Acesso: em 23 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Comprometimento organizacional: seus antecedentes em distintos setores da administração e grupos organizacionais. *Temas de Psicologia*, Ribeirão Preto, v.2, n.1, abr. 1994. Disponível em: <[http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?pid=S141389X1994000100007&script=sci\\_arttext](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?pid=S141389X1994000100007&script=sci_arttext)>. Acesso: em 23 ago. 2015.

BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca de accountability democrática. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 49, n. 4, out./dez. 1998.

BERAMENDI, Pablo. Federalism. In: Boix, Carles; Stokes, Susan C. (ed.). *The Oxford Handbook of comparative politics*. New York: Oxford University Press, p. 752-779, 2009.

BERNARDO, Leandro Ferreira. A Câmara de Conciliação e o Novo Papel da Advocacia-Geral da União. In: *Revista da AGU – Advocacia-Geral da União*, Brasília, ano IX, n. 25, p. 163-188, 2010.

BERSCH, Katherine; PRAÇA, Sérgio and TAYLOR, Matthew M. *State Capacity and Bureaucratic Autonomy Within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil*. Paper prepared for presentation at The Latin American Studies Association Conference Washington D.C. May 29 – June 1, 2013.

BEZERRA, Marcos Otavio. *Bases sociais da prática da corrupção no Brasil*. Brasília: [s.n.] 1994. 36 p. (Série Antropologia, 161).

BITTENCOURT, Carlos Alberto Lúcio. *O controle jurisdicional de constitucionalidade das leis*. Atualizado por José Aguiar Dias. Brasília: Ministério da Justiça, p. 2, 1997.

BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes. *Corrupção política: uma patologia social*. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília. 2008.

BOTELHO, André e SCHWARCZ, Lilia Moritz (orgs.). *Um Enigma Chamado Brasil. 29 intérpretes e um país*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

BRAGA, Luziânia Carla Pinheiro; MAGALHÃES, Allan Carlos Moreira. A Advocacia-Geral da União como função essencial à Justiça. *Revista de Direito e Política*, Itajaí, v. IV, p. 29 -42, jan./mar. 2005.

BRASIL, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Planalto, Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 23 fev. 2015.

CAMPOMAR, Marcos C. Do uso de “estudo de caso” em pesquisas para dissertações e teses em administração. *Revista de Administração*, São Paulo, v.26, n.3, jul./set. 1991.

CARNEIRO, Ricardo. Transparência na gestão pública do Brasil contemporâneo: avanços institucionais e desafios administrativos. *Revista de Gestión Pública*, Santiago, v. III, n. 1, jan.-jun. 2014. Disponível em: <<http://www.google>>.

com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=2&ved=0CCUQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.revistadegestionpublica.cl%2FVol\_III\_No\_1%2FCarneiro.pdf&ei=wOoVVf7YE8ungwSGvIOQCw&usg=AFQjCNHalSaZXVTApT-oEEELCM-p61FoPA&bvm=bv.89381419,d.cWc>. Acesso em: 20 maio 2015.

CARNOY, Martin. *A vantagem acadêmica de Cuba*: Por que seus alunos vão melhor na escola. São Paulo: Fundação Lemann, 2007.

CHRISPIM, Raquel. *Responsabilidade Social Empresarial na prevenção e combate à corrupção*: uma iniciativa que pode reformular a relação entre empresas e estados? 2007, Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas: Sociologia) – Instituto de Pesquisa do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

CONSENTINO, Leandro. O controle externo do TCU e suas funções de accountability no debate da qualidade da democracia. In: MOISÉS, José Álvaro II. *O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade*: representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, p. 117-136. 2014.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *A Fazenda Pública em Juízo*. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

DAVI, Kaline Ferreira. Modos alternativos de um contencioso não jurisdicional e o papel a ser desempenhado por uma Advocacia-Geral da União cidadã. In: *Revista Temática da AGU – Advocacia-Geral da União*, Brasília, ano IV, n. 15, p. 85-115, fev. 2012.

DUBEUX, Rafael Ramalho. O Papel da Advocacia Pública consultiva no enfrentamento da corrupção. In: *Revista da AGU – Advocacia-Geral da União*, Brasília, ano IX, n. 26, p. 273-288, 2010.

FAÇANHA, Luciano da Silva. *Poética e estética em Rousseau*: corrupção do gosto, degeneração e mimesis das paixões. 2010. Dissertação (Doutorado em Filosofia) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. *A eficácia do sistema jurídico de prevenção e combate à improbidade administrativa*. Série pensando o direito, Brasília, n.34, nov. 2011.

FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. *Opinião pública*, Campinas, v.15, n. 2, nov. 2009.

\_\_\_\_\_. *Além da transparência: Accountability e Política da Publicidade*. São Paulo: Lua Nova, 2011.

\_\_\_\_\_. República, confiança e sociedade. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, p. 863 a 897, v. 50, n. 4, 2007.

FILGUEIRAS, Fernando; ARANHA, Ana Luisa Melo. Controle da corrupção e burocracia da linha de frente: regras, discricionariedade e reformas no Brasil. *DADOS – Revista de ciências sociais*, Rio de Janeiro, v.54, n. 2, 2011.

FONSECA, Francisco; SANCHEZ, Oscar. *Controle da corrupção e reformas do Estado* (O Governo Covas – 1995-2000). São Paulo: Lua Nova n. 52, 2001.

FURTADO, Renata de Souza. A importância da visão jurídico-estratégica do Advogado Público. In: *Revista da AGU – Advocacia-Geral da União*, Brasília, ano X, n. 28, p. 321-337, 2011.

GARCIA, Emerson. *Repressão à corrupção no Brasil: entre realidade e utopia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

GHIZZO NETO, Affonso. *Corrupção, estado democrático de direito e educação*. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

GOMES, Antônio Cavaliere. Da atuação da Advocacia Pública no contexto brasileiro de ativismo judicial – O exemplo do caso Raposa Serra do Sol. In: *Revista da AGU – Advocacia-Geral da União*, Brasília, ano X, n. 28, p. 89-119, 2011.

GONÇALVES, Klever D. O combate à corrupção no Brasil e a lei nº. 8.429 de 02 de junho de 1992. *Revista jurídica*, Anápolis, n.18, 2012.

GUIMARÃES, Guilherme Francisco Alfredo Cintra. Advocacia de Estado, administração pública e democracia: a função da consultoria jurídica na formulação e execução de políticas públicas. In: *Revista da AGU – Advocacia-Geral da União*, Brasília, ano X, n. 30, p. 7-44, 2011.

GRANOVETTER, Mark. A construção social da corrupção. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v.5, n. 9, out. 2006.

GUEDES, Jefferson Carús; GUEDES, Geza Carús. O poder de requisição dos advogados públicos federais: uma revisão desde a Controladoria-Geral da



República até a Advocacia-Geral da União. *Fórum Administrativo*, v.12, n.137, jul. 2012.

GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de. *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antônio Dias Toffoli*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

HABERMAS, Jurgen. *Direito e democracia: entre faticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

KIRSCH, César do Vale. A necessária participação da Advocacia-Geral da União no processo de políticas públicas. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 7, n. 66, jun. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4139>>. Data de Acesso: 28 ago. 2015.

LAUANDOS, Artur Rega. *O congresso nacional no século XXI: os efeitos da corrupção sobre a representação política*. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2009.

LOPES, Marcos Felipe Mendes. *Corrupção: estudo sobre as formas de mensuração, seus determinantes e perspectivas sobre formas de combate*. 2011. Dissertação (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.

MACEDO, Rommel. *Advocacia-Geral da União na Constituição de 1988*. São Paulo: LTR, 2008.

\_\_\_\_\_. A Atuação da Advocacia-Geral da União no controle preventivo de legalidade e de legitimidade: independência funcional e uniformização de entendimentos na esfera consultiva. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.) *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antônio Dias Toffoli*. p. 465-483. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MACHADO, Júlio Cesar. *Um estudo semântico enunciativo da corrupção em dicionários e documentos governamentais*. São Paulo: Alfa, v.54, n.1, 2010.

MADEIRA, Danilo Cruz. O papel da Advocacia Pública no Estado Democrático de Direito. In: *Revista da AGU – Advocacia-Geral da União*, Brasília, ano IX, n. 26. 2010.

MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. Direito administrativo e pós-positivismo: a crise da legalidade e o império do Direito. In: *Revista da AGU – Advocacia-Geral da União*, Brasília, n. 6, 2005.

MARTINS, José Antônio. *Os fundamentos da república e sua corrupção nos Discursos de Maquiavel*. 2007. Dissertação (Doutorado em Filosofia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de direito administrativo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MOISÉS, José Álvaro II. *O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade: representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2014..

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *As funções essenciais à justiça e as procuraturas constitucionais*. R Inf. Legisl. Brasília. A. 29, n. 116, out./dez. 1992.

\_\_\_\_\_. A Advocacia de Estado Revisitada – Essencialidade ao Estado Democrático de Direito. *Revista Debates em Direito Público*, ano IV, nº 4. Campinas: Millennium, 2005.

\_\_\_\_\_. Funções Essenciais à Justiça e Contra-Poderes. *Revista da AGU – Advocacia-Geral da União*, ano X, n. 27, Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. Evolução dos controles de juridicidade no Estado Democrático de Direito – A busca do equilíbrio entre o político e o jurídico: revisitando a missão da Advocacia de Estado. *Revista Debates em Direito Público*, ano XII, n. 12, Brasília, out. 2013.

MORENO, Alejandro. *Corruption and Democracy: A Cultural Assessment* Disponível em: <<http://www.worldvaluessurvey.org/WVSPublicationsPapers.jsp?PUB=18>>. Consulta em: 13 jan. 2015.

MOURÃO, Carlos Figueiredo. A Advocacia Pública como instituição de controle interno da Administração. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Org.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção*

de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antônio Dias Toffoli. P. 129-137. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

NUNES, Antônio Carlos O. *A cooperação internacional como instrumento jurídico de prevenção e combate à corrupção*. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

NUNES, Inês I. L. *O novo regime punitivo da corrupção*. 2012. Dissertação (Mestrado Forense) – Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 2012.

O ‘DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. São Paulo: Lua Nova, n. 44, 1998. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451998000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 12 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. *Accountability Horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política*. Texto preparado para *Accountability, democratic governance, and Political Institutions in latin america*. p. 11-34. 2001.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. *Teorias da federação e do federalismo fiscal: o caso do Brasil*. Belo Horizonte, EG/FJP, Texto para discussão n. 43, 2007.

\_\_\_\_\_. **1947 – Economia e política das finanças públicas no Brasil: uma guia de leitura**. São Paulo: Hucitec, 2009.

OLIVEIRA, Marco Antônio Perez de. Estruturação de cargos em carreira na Advocacia-Geral da União. *Revista Debates em Direito Público*, ano XI, n. 11. Edição Associação Nacional dos Advogados da União – ANAUNI – Brasília, out. 2012. PAIVA, Adriano Martins de. *Advocacia-Geral da União: Instituição de Estado ou de Governo*. São Paulo: LTR, 2015.

PEREIRA, José Matias. *Reforma do Estado e transparência: estratégias de controle da corrupção no Brasil*. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administracion Pública, Lisboa, out. 2002.

PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability: Já podemos traduzi-la para o português?*. *Revista de Administração Pública – FGV-EBAPE*, Rio de Janeiro, nov./dez. 2009.

PO, Marcos Vinícius e ABRUCIO, Fernando Luiz Abrúcio. *Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências*

reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, jul. /ago. 2006.

POWER, Timothy J. GONZALEZ, Julio. Cultura Política, capital social e percepções sobre corrupção: Uma investigação quantitativa em nível mundial. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, p. 51- 69, nov. 2003.

RAUPP, Fabiano M.; BEUREN, Ilse Maria. Metodologia da Pesquisa Aplicável as Ciências Sociais. In: BEUREN, Ilse Maria (Org.). *Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade: Teoria e Prática*. São Paulo: Atlas, 2008.

RICO, Bruno. O papel do controle interno no combate à corrupção: A experiência da Controladoria-Geral da União no Executivo Federal Brasileiro. In: MOISÉS, José Álvaro II. *O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade: representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contemporâneo*. p. 137-157. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2014.

RICUPERO, Bernardo. *Sete Lições sobre as Interpretações do Brasil*. São Paulo: Alameda, 2007.

SANDHOLTZ, Wayne; TAAGEPERA, Rein. *Corruption, Culture, and Communism*. Disponível em: <<http://www.worldvaluessurvey.org/WVSPublicationsPapers.jsp?PUB=19>>. Acesso em: 13 jan. 2015.

PEDRA, Adriano Sant'Ana. A Advocacia-Geral da União como mediadora entre as instâncias eletivas e judiciais. *Revistas Temáticas da AGU – Advocacia-Geral da União*, Brasília, p. 7-32, ano V, n. 27, abr. 2013.

SCHILLING, Flávia. Corrupção, Crime organizado e democracia. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 36, 2001.

SCHWARTZMAN, Simom. Coesão social, democracia e corrupção. *Projeto Nova Agenda de coesão social para a América Latina*. São Paulo: IFHC Instituto Fernando Henrique Cardoso; Santiago: CIEPLAN – Corporation de Estudos para latinamerica, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA JÚNIOR, Ary Ramos da. *Neoliberalismo e corrupção: análise comparativa dos ajustes neoliberais no Brasil de Fernando Collor (1990-1992) e no México de Carlos Salinas (1988-1992). O incremento da corrupção e seus custos sociais*. Dissertação (Doutorado em Sociologia) – UNESP, Araraquara, 2006.

SILVA, Nivaldo Correia da. *O lugar da corrupção: deficiências e formas de controle na gestão do governo municipal*. Dissertação (Doutorado em Sociologia) – Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2007.

SILVEIRA, Angélica Moreira Dresch. A Função consultiva da Advocacia-Geral da União na Prevenção da corrupção nas licitações e contratações públicas. In: *Revista da AGU – Advocacia-Geral da União*. Brasília, p. 79 -118, ano VIII, n. 20, 2009.

SOARES, Pedro V. A advocacia pública no Estado Democrático de Direito Brasileiro. In: *Publicações da Escola da AGU: Pós-Graduação em Direito Público – PUC/MG*, Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. Advocacia Pública, Eficiência, Comprometimento e Combate à Corrupção. In: *Publicações da Escola da AGU: Curso de Pós-Graduação em Advocacia Pública – BH – Escola da Advocacia-Geral da União* Ministro Victor Nunes Leal. Brasília, p. 27-134, ano V, n. 30, v. 2, out. 2013.

SODRE, Antônio Carlos de Azevedo; ALVES, Maria Fernanda Colaço. Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil: Estudo dos relatórios do programa de fiscalização da Controladoria-Geral da União. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, p. 414 - 43, 3 v. 14, n. 3, maio/jun. 2010.

SOUZA, Luciane Moessa de. Consultoria jurídica no exercício da advocacia pública: a prevenção como melhor instrumento para concretização dos objetivos do Estado brasileiro. In GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Org.) *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antônio Dias Toffoli*. p. 165-185. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

TELES, Idete. *Poder, paixão e corrupção no Estado*. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

VELHO, Nicole. *Comprometimento organizacional: um estudo de caso na Procuradoria da União de Minas Gerais*. Dissertação (Graduação em Administração) – Faculdade de Administração Milton Campos, Nova Lima, 2011.

VENTURA, Magda M. O estudo de caso como modalidade de pesquisa. *Revista da SOCERJ*, Rio de Janeiro, set./out. 2007.

VIEIRA, James B. *O impacto das capacidades institucionais do setor público: um estudo exploratório sobre as causas e efeitos das improbidades na administração pública municipal brasileira*. Brasília, 2011. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/concursos/Arquivos/6\\_ConcursoMonografias/1-Lugarprofissionais.pdf](http://www.cgu.gov.br/concursos/Arquivos/6_ConcursoMonografias/1-Lugarprofissionais.pdf)>. Acesso em: 02 dez. 2015.

VIEIRA, Judivan Juvenal. *Perspectiva Histórica da Corrupção: Livro I*. Brasília: Thesaurus, 2014.

\_\_\_\_\_. *Perspectiva Política da Corrupção: Livro II*. Brasília: Thesaurus, 2014.

\_\_\_\_\_. *Perspectiva Jurídica da Corrupção: Livro III*. Brasília: Thesaurus, 2014.

\_\_\_\_\_. *Perspectiva do Direito Internacional sobre Corrupção: Livro IV*. Brasília: Thesaurus, 2014.

\_\_\_\_\_. *Ferramentas de Combate à Corrupção no Mercosul e no Mundo: Livro V*. Brasília: Thesaurus, 2014.

VIEIRA JUNIOR, Ronaldo Jorge Araújo. A Advocacia Pública consultiva federal e a sustentabilidade jurídico-constitucional das políticas públicas: dimensões, obstáculos e oportunidade de atuação da Advocacia-Geral da União. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Org.), *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antônio Dias Toffoli*. p. 441- 464. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A – Questionário

1- Qual a sua percepção sobre a posição institucional da AGU nos termos da Constituição de 1988?

- a - Órgão do Executivo, de assessoria e consultoria interna e representação judicial;
- b - Órgão de Assessoria, consultoria e representação jurídica do Executivo e de representação jurídica de todos os poderes;
- c - Órgão de controle interno do Executivo;
- d - Ente de controle interno do Executivo e externo dos outros entes do Estado;
- e - Ente independente do Executivo;
- f - Ente *sui generis* na estrutura estatal.

2 - Qual a sua percepção sobre a independência institucional administrativa da AGU?

- a - há independência na gestão administrativa;
- b- há influência de gestores públicos externos a AGU e de políticos na gestão administrativa;
- c - há influência de gestores públicos externos a AGU na gestão administrativa da AGU;
- d - há influência de políticos na gestão administrativa;
- e - há influência política na escolha de chefias;
- f - há influência política na distribuição, cobrança e acompanhamento de atribuições e funções.

3 - Qual a sua percepção sobre a independência na atuação finalística dos membros da AGU?

- a - há autonomia funcional;
- b - há independência técnica;
- c - há influência política nas definições técnicas de atuação quanto a linhas de defesa gerais e padronizadas;
- d - há influência política na definição técnica finalística de casos específicos;
- e - há apenas influência política;

f – há, apenas, influência de gestores públicos externos a AGU.

4 - Qual a sua percepção sobre a relação da AGU com os demais “Poderes”?

- a – há distanciamento da influência do Governo;
- b – há distanciamento dos agentes políticos e gestores;
- c – há proximidade da influência do Governo;
- d – há proximidade dos agentes políticos e gestores;
- e – há isolamento da influência do Governo;
- f – há isolamento dos agentes políticos e gestores;

5 - Qual a sua percepção sobre a função da AGU?

- a – Advocacia pública Estatal;
- b – Advocacia pública governamental;
- c – Advocacia pública de Estado e de Governo;
- d – Advocacia pública independente, mas influenciável pela estrutura Estatal;
- e – Advocacia pública independente e isolada da estrutura Estatal;
- f – Advocacia pública da Administração Federal.

6 - Qual a sua percepção sobre a função da AGU quanto a defesa de juridicidade/ordenamento?

- a – Deve atuar em defesa das leis, da legalidade (sentido restrito);
- b – Deve atuar em defesa da juridicidade, do ordenamento?
- c - Deve atuar em defesa de políticas públicas que tragam benefícios aos cidadãos como resultados;
- d – devem atuar em defesa de políticas públicas estritamente dentro da legalidade em sua formação e implementação;
- e – deve atuar em defesa do gestor público e do agente político que age dentro da legalidade (sentido restrito);
- f – deve atuar em defesa do gestor público e do agente político que age dentro da juridicidade;

7 - Qual a sua percepção sobre o papel da AGU na função de controle e combate à corrupção?

- a - Não há tal função;



- b – deve atuar somente no controle interno do Executivo;
- c – deve atuar no controle e combate à corrupção em toda a estrutura estatal;
- d – deve atuar no controle e combate à corrupção em toda Administração federal;
- e – deve atuar assessorando os demais órgãos de controle do Estado;
- f – deve atuar assessorando os órgãos de controle do Executivo;

8 - Qual a sua percepção sobre a função de busca de *accountability* pela AGU?

- a – deve ter *accountability* internamente, como todo ente público, e só;
- b – deve buscar a *accountability* do Executivo;
- c – deve buscar a *accountability* na Administração Federal;
- d – deve buscar a *accountability* em toda a estrutura Estatal federal;
- e – deve buscar incrementar a *accountability* na estrutura Estatal e incentivar ou promover o mesmo pelos próprios entes Estatais;
- f – deve apenas indicar as opções ao Executivo que indiquem *accountability* no agir estatal.

9 - Qual a sua percepção sobre a transparência interna?

- a - há transparência e eficiência na comunicação interna;
- b - não há transparência e eficiência na comunicação interna;
- c - há transparência nos processos de tomada de decisões administrativas;
- d - não há transparência nos processos de tomada de decisões administrativas;
- e - há transparência nas definições de atribuições finalísticas e linhas de defesa padronizadas;
- f - não há transparência nas definições de atribuições finalísticas e linhas de defesa padronizadas.

10 - Qual a sua percepção sobre transparência e eficiência no processo de ocupação de cargos em comissão e seleção de Chefias?

- a – há transparência e eficiência;
- b – não há transparência ou eficiência;
- c – trata-se de questão concernente ao âmbito de discricionariedade do Superior hierárquico na AGU;

- d – trata-se de questão que deveria ser definida por critérios objetivos;
- e – trata-se, a escolha de Chefias em toda a estrutura da AGU, que deveria ser objeto de eleição;
- f - trata-se, a escolha de Chefias, somente em alguns casos, que deveria ser objeto de eleição;

11- Qual a sua percepção sobre disponibilidade de instrumentos para atuação na atividade de controle e combate à corrupção (físico, pessoal, financeiro, tecnológico, normativo/atribuições e competências legais e remuneratório)? (Podem ser marcadas mais de uma opção. Não marcar uma das opções de resposta será compreendido como inexistência de disponibilidade).

- a – há adequada estrutura física;
- b – há correta dimensão de pessoal;
- c – há recurso financeiro suficiente;
- d – há recurso tecnológico suficiente;
- e – há previsão normativa e atribuições/competências suficientes;
- f – há remuneração adequada;

12 - Qual a sua percepção quanto à capacidade de atuação, obtenção de resultados e inovação no combate a corrupção, apesar das dificuldades eventualmente existentes?

- a – alta capacidade, e crescente;
- b – alta capacidade, mas decrescente;
- c – mediana capacidade, mas crescente;
- d – mediana capacidade, mas decrescente;
- e - baixa capacidade, mas crescente;
- f – baixa capacidade, e decrescente.

13 - Qual a sua percepção quanto às metas, planejamento e métodos de acompanhamento nas atribuições de recuperação de ativos e combate à corrupção?

- a – adequadas;
- b – inadequadas;
- c – em evolução;
- d – em regressão;
- e – inovadoras;
- f – não inovadoras.

14 - Qual a sua percepção quanto ao posicionamento oficial e atual da instituição (reflexos caso “lava jato”, acordos leniência, debate com MPF, prestação de contas da presidente da República, posicionamentos institucionais em julgamentos relevantes, posicionamentos do AGU em nome da instituição), ante instituições como Poder Judiciário, Tribunal de Contas da União – TCU, Controladoria-Geral da União – CGU e e Ministério Público da União -MPU?

- a – há distanciamento de finalidades entre AGU e os órgãos, cada um apresentando papel diametralmente oposto;
- b – há aproximação de finalidades entre AGU e alguns dos outros, ainda que cada uma das instituições apresente atribuições e/ou competências exclusivas;
- c – há distanciamento de finalidades entre AGU e os outros, com confrontos frontais (polarizações) quanto a entes externos do Poder Executivo, como MPU e TCU, de um lado e a AGU, de outro;
- d – há aproximação de finalidades da AGU apenas com órgãos internos ao Executivo, como CGU;
- e – há correta posição da AGU quanto ao Poder Judiciário;
- f – há inadequada posição quanto ao Poder Judiciário

15 - Qual a sua percepção sobre a ideal estrutura física e tecnológica para a AGU no combate à corrupção?

- a – deve melhorar muito;
- b – deve melhorar um pouco mais;
- c – deve se reorganizar sem aumento de custos ou investimentos;
- d – está adequada para o tamanho do Estado Brasileiro, suas complexidades e limitações e precisa de pequenos ajustes;
- e – deve “copiar”, igualando-se, à estrutura e recursos tecnológicos de outros entes do Poder Executivo;
- f – deve copiar”, igualando-se, à estrutura e recursos tecnológicos de outros entes de controle e combate à corrupção;

16 - Qual a sua percepção sobre o ideal de quantidade de pessoal para a AGU no combate à corrupção?

- a – deve melhorar muito;
- b – deve melhorar um pouco mais;
- c – deve se reorganizar sem aumento de custos ou investimentos;

- d – está adequado para o tamanho do Estado Brasileiro, suas complexidades e limitações e precisa de pequenos ajustes;
- e – deve “copiar”, igualando-se, em proporções, à outros entes do Poder Executivo;
- f – deve copiar”, igualando-se em proporções, à outros entes de controle e combate à corrupção;

17 - Qual a sua percepção sobre a ideal de atribuições legais e competências para a AGU no combate à corrupção?

- a – deve melhorar muito, com aumento significativo de atribuições, ainda que concorrência com outros entes;
- b – está adequado para o tamanho do Estado Brasileiro, suas complexidades e limitações e precisa de pequenos ajustes;
- c – deve se reorganizar sem aumento de atribuições e competências;
- d – deve “complementar” as atribuições e competências de outros entes do Poder Executivo, melhorando entrosamento e coordenação;
- e – deve “complementar” as atribuições e competências de outros entes de controle e combate à corrupção; melhorando entrosamento e coordenação;
- f – deve concorrer com atribuições e competências de outros entes de controle e combate à corrupção, além de incrementar entrosamento e coordenação;

18 - Qual a sua percepção sobre o ideal planejamento, atuação e controle de resultados para a AGU no combate à corrupção?

- a – deve melhorar muito;
- b – deve melhorar um pouco mais;
- c – deve se reorganizar sem aumento de custos ou investimentos;
- d – está adequado para o tamanho do Estado Brasileiro, suas complexidades e limitações e precisa de pequenos ajustes;
- e – deve “copiar”, igualando-se aos instrumentos de outros entes do Poder Executivo;
- f – deve copiar”, igualando-se aos instrumentos de outros entes de controle e combate à corrupção;

**APÊNDICE B – CARTA DE APRESENTAÇÃO DO QUESTIONÁRIO****QUESTIONÁRIO PARA LEVANTAMENTO DE DADOS SOBRE AGU – PERCEPÇÃO INSTITUCIONAL****MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – FJP – AGU COMO AGÊNCIA DE ACCOUNTABILITY HORIZONTAL.**

Prezado colega, bom dia.

Escrevo-lhe para pedir um favor. Tomarei uns minutinhos.

Mas desde já deixo claro que estou ciente do momento pelo qual passa nossa Advocacia-Geral da União, em especial quanto às dificuldades administrativas, remuneratórias, de diálogo e gestão.

Porém, como adianta o título, resolvi estudar a AGU, buscando melhorar a instituição a partir de sua localização institucional e quis o destino que exatamente nesse momento precisaria eu de sua participação num questionário.

Assim, o favor é sua participação, que tomará alguns minutinhos mas, apostando em mim mesmo, poderá, quem sabe, algum dia, trazer algum ganho a nossa instituição.

O tema de estudo passa pela conceituação de *accountability*, termo em voga nas discussões de Administração Pública, e, a partir de seu conceito, em especial de uma definição clássica de *accountability horizontal*, iniciar a verificação da adequação de entidade pública, qual seja, AGU – Advocacia-Geral da União, quanto a seu papel e sua configuração como agência de efetiva atuação de controle, responsabilidade e transparência. A discussão se faz relevante na medida em que a preocupação com a *accountability*, e de forma mais ampla com a corrupção, talvez encontre no ambiente social brasileiro, com reflexos na atuação governamental, níveis alarmantes ante exemplos cotidianos explorados pela mídia e crescente insatisfação social, a exemplo das mobilizações de 2013 e 2015.

Para coletar dados pensei em um questionário para envio aos integrantes do DPP em todo o Brasil, vez que os integrantes do DPP – Departamento de Probidade e Patrimônio Público da PGU/AGU – Administração Direta, são os com atuação finalística relacionada ao assunto. Pretendo a partir do mesmo questionário, entrevistar (via link, email ou telefone) os Diretores do DPP em Brasília e os Coordenadores Regionais em São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Porto Alegre, Brasília e Belo Horizonte.

Minha intenção é verificar sua percepção pessoal sobre a AGU em pilares que possam indicar a existência dos requisitos (O'DONNELL - ATRIBUIÇÃO LEGAL, CAPACIDADE TÉCNICA ESTRUTURAL E VONTADE DE AGIR), para que uma instituição possa apresentar-se como “agência de *accountability* horizontal designada”, além da autonomia ou certa independência do Executivo como pressuposto a verificar.

Basta, pois, abrir o link abaixo e marcar as respostas que entender adequadas, inclusive mais de uma.

Gostaria de obter resposta até o dia 15.01.2016. Hoje é dia 25.11.2015, então considerando as festas de final de ano, espero não lhe incomodar muito.

Muito obrigado por sua participação! Conto com ela!

<http://goo.gl/forms/GbIQIuVNQg>

## APÊNDICE C – ENTREVISTA DR. RENATO DANTAS DE ARAÚJO

### ENTREVISTA: RENATO DANTAS DE ARAÚJO – ADVOGADO DA UNIÃO DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE PATRIMÔNIO E PROIBIDADE DA PROCURADORIA- GERAL DA UNIÃO

**1 – O QUE É A AGU?** - Perguntas sobre instituição. Respostas para auxiliar no posicionamento institucional, mas normativo, o que está na CF e leis e independência ou autonomia do Executivo.

- 1- Qual a sua percepção sobre a posição institucional da AGU nos termos da Constituição de 1988?
  - a- Órgão do Executivo, de assessoria e consultoria interna e representação judicial;
  - b- Órgão de Assessoria, consultoria e representação jurídica do Executivo e de representação jurídica de todos os poderes;
  - c- Órgão de controle interno do Executivo;
  - d- Ente de controle interno do Executivo e externo dos outros entes do Estado;
  - e – Ente independente do Executivo;
  - f – Ente *sui generis* na estrutura estatal.
- R: Ente *sui generis*. Aproxima-se das demais funções essenciais ao mesmo tempo em que tem atribuições únicas.

2- Qual a sua percepção sobre a independência institucional administrativa da AGU?

- a – há independência na gestão administrativa;
- b- há influência de gestores públicos externos a AGU e de políticos na gestão administrativa;
- c – há influência de gestores públicos externos a AGU na gestão administrativa da AGU;
- d – há influência de políticos na gestão administrativa;
- e – há influência política na escolha de chefias;
- f – há influência política na distribuição, cobrança e acompanhamento de atribuições e funções.

R: Opção pela letra “b”. A AGU sofre influências por estar atrelada ao modelo ministerial. Sujeita-se as regras do Poder Executivo. Existem polos de decisões em ministérios que vinculam todos, inclusive AGU. Exemplo, MPOG influencia todos. Segue formato do executivo. Decisões de cunho político desses ministérios geram consequências na AGU.

3 - Qual a sua percepção sobre a independência na atuação finalística dos membros da AGU?

- a – há autonomia funcional;
- b – há independência técnica;
- c – há influência política nas definições técnicas de atuação quanto a linhas de defesa gerais e padronizadas;
- d – há influência política na definição técnica finalística de casos específicos;
- e – há apenas influência política;
- f – há, apenas, influência de gestores públicos externos a AGU.

R: Opção pelas letras “a”, “b” e “c”. Há um misto dessas três opções. Há fatores que fazem essa mistura. Na AGU se fala pela União e demais entes, então pode surgir a necessidade de uniformidade de posicionamento. Padronização é importante.

AGU tem capacidade de se posicionar de modo uniforme, e deve fazê-lo. A independência técnica não impede isso, ela é a análise do caso concreto, das “questões” do casos e fundamentos. Ou seja, há independência técnica e pode ter autonomia se não existir posicionamento central. Se existir, deve obedecer por coerência ou padronização.

Tem de conjugar independência técnica com padronização e tudo deve ser pincelado pela reavaliação, ou seja, deve existir uma dinâmica de mudança de posicionamento.

De qualquer forma, quanto ao item “c”, a política que influencia é a de política pública, de opções de atuação estatal, diretrizes, linhas. Quando chega a AGU, a análise não pode ser só jurídica. Não significa que a posição da AGU vá vincular o Administrador. Uma coisa é tomar a decisão outra é quem será influenciado por tal. A AGU pode e deve contribuir com elementos de mérito. Mesmo se fundamentando em elementos jurídicos. E será de mão dupla. O membro da AGU deve estar capacitado (capacidade técnica). O membro deve ser o filtro para a produção da opinião da AGU. Conhecer o Direito e a Administração.

4- Qual a sua percepção sobre a relação da AGU com os demais “Poderes”?

- a – há distanciamento da influência do Governo;
- b – há distanciamento dos agentes políticos e gestores;
- c – há proximidade da influência do Governo;
- d – há proximidade dos agentes políticos e gestores;
- e – há isolamento da influência do Governo.
- f – há isolamento dos agentes políticos e gestores.

R: Varia de órgão. Na média, nunca estivemos tão próximos. Opções “c” e “d”. Muito próximos.

5- Qual a sua percepção sobre a função da AGU?

- a – Advocacia pública Estatal;
- b – Advocacia pública governamental;
- c – Advocacia pública de Estado e de Governo;
- d – Advocacia pública independente, mas influenciável pela estrutura Estatal;
- e – Advocacia pública independente e isolada da estrutura Estatal;
- f – Advocacia pública da Administração Federal.

R: Opção “c”. Um misto de Governo e Estado. Existem decisões de Estado e de Governo, tomadas por órgãos da União e a AGU deve defender ambas. De Estado, não leva em consideração o conjunto político do momento. Decisão de Estado estaria ligada a estruturação do Estado. E a AGU deve defender ambos, se dentro da legalidade. No modelo utópico, não teria atrito entre opção de Estado e Governo. Mas na realidade, pode ter atrito. Nesses casos a posição da AGU dependerá do grau do conflito. Nesse momento, o AGU orienta, dirige, mas não define. Mas a opinião da AGU deve ser jurídica e política.



Mas se for violação de legalidade clara, aí deve atuar. Deve ser feito o filtro de legalidade.

Ultrapassado o limite da legalidade, o AGU deve se manifestar e buscar responsabilização. E isso todo servidor deve fazer. Há complicação em como o gestor encara a opinião do AGU. Mas isso faz parte do processo dialético. O gestor deverá decidir e fundamentar. Se a opinião do AGU gerar grande rejeição é porque pode existir algo errado, próximo a ilegalidade.... Deve-se exercitar esse debate com o gestor.

## 2 – QUAL O PAPEL DA AGU? - Perguntas sobre deveres da AGU.

Respostas para auxiliar na verificação dos requisitos de ATRIBUIÇÃO (dever de agir) e CAPACIDADE (poder fazer), necessários a agência de *accountability* horizontal.

6 - Qual a sua percepção sobre a função da AGU quanto a defesa de juridicidade/ordenamento?

- a – Deve atuar em defesa das leis, da legalidade (sentido restrito);
- b – Deve atuar em defesa da juridicidade, do ordenamento?
- c - Deve atuar em defesa de políticas públicas que tragam benefícios aos cidadãos como resultados;
- d – devem atuar em defesa de políticas públicas estritamente dentro da legalidade em sua formação e implementação;
- e – deve atuar em defesa do gestor público e do agente político que age dentro da legalidade (sentido restrito);
- f – deve atuar em defesa do gestor público e do agente político que age dentro da juridicidade;

R: Opções “a”, “b” e “c”. Opção “d” e “f” não podem ocorrer. A AGU deve agir em defesa da instituição. Se ao fazer isso passa pela defesa do agente, ai sim e possível defendê-lo. Só defesa do gestor, mesmo tendo atuado dentro da juridicidade (visando interesse público), não devemos agir. A depender do caso, a AGU deve ou pode é agir contra, cobrar. Depende da gravidade do ato. O quão afastou-se da legalidade é que definirá a atuação.

7- Qual a sua percepção sobre o papel da AGU na função de controle e combate à corrupção?

- a- Não há tal função;

- b – deve atuar somente no controle interno do Executivo;
  - c – deve atuar no controle e combate à corrupção em toda a estrutura estatal;
  - d – deve atuar no controle e combate à corrupção em toda Administração federal;
  - e – deve atuar assessorando os demais órgãos de controle do Estado;
  - f – deve atuar assessorando os órgãos de controle do Executivo.
- R: Ao exercer o papel, que vem da CF, de Assessoria do Executivo e contencioso da União, a AGU não é só o contido na letra “b”. Claro que a opção “a” é absurda. Opção “c” deve ser considerada. Opção “d” tem de ressaltar de empresas estatais, ou seja, empresa pública e sociedades de economia mista, que somente sofrerão atuação indireta. E a opção “f” é claro que poderia..

8- Qual a sua percepção sobre a função de busca de *accountability* pela AGU

- a – deve ter *accountability* internamente, como todo ente público, e só;
- b – deve buscar a *accountability* do Executivo;
- c – deve buscar a *accountability* na Administração Federal;
- d – deve buscar a *accountability* em toda a estrutura Estatal federal;
- e – deve buscar incrementar a *accountability* na estrutura Estatal e incentivar ou promover o mesmo pelos próprios entes Estatais;
- f – deve apenas indicar as opções ao Executivo que indiquem *accountability* no agir estatal.

R: A AGU buscar *accountability* é algo relacionado à sua função. Então opção “d” é a resposta. No consultivo, mais dirigindo ou orientando, e mesmo falando do mérito, da opção política. No contencioso, usar a repressão em face de todos os entes da Administração federal.

**3 – COMO É A AGU HOJE?** - Perguntas sobre estrutura e organização interna. Respostas para auxiliar na verificação dos requisitos de ATRIBUIÇÃO (dever de agir) e CAPACIDADE (poder fazer), e VONTADE (querer agir) necessários a agência de *accountability* horizontal.

9- Qual a sua percepção sobre a transparência interna:

- a- há transparência e eficiência na comunicação interna;
- b - não há transparência e eficiência na comunicação interna;

- c - há transparência nos processos de tomada de decisões administrativas;
- d - não há transparência nos processos de tomada de decisões administrativas;
- e - há transparência nas definições de atribuições finalísticas e linhas de defesa padronizadas;
- f - não há transparência nas definições de atribuições finalísticas e linhas de defesa padronizadas.

R: Não há eficiência na comunicação interna. Mas há transparência em grau menor do que adequado. Os instrumentos de transparência é que são equivocados. Na comunicação interna.

Em tomada de decisões e processos administrativos, é parcial. Há situações em que há, e outros em que não há. Orçamento não tem transparência. Depende. Essa parcialidade pode depender de vulto, ou de momento.

Quanto a decisões finalísticas, há transparência em evolução, com instrumentos mais adequados e desenvolvidos que outros pontos.

10 - Qual a sua percepção sobre transparência e eficiência no processo de ocupação de cargos em comissão e seleção de Chefias?

- a - há transparência e eficiência;
- b - não há transparência ou eficiência;
- c - trata-se de questão concernente ao âmbito de discricionariedade do Superior hierárquico na AGU;
- d - trata-se de questão que deveria ser definida por critérios objetivos;
- e - trata-se, a escolha de Chefias em toda a estrutura da AGU, que deveria ser objeto de eleição;
- f - trata-se, a escolha de Chefias, somente em alguns casos, que deveria ser objeto de eleição.

R: Escolha de chefias: não é caso de eleição. Eleição com listas, qualificada, seria interessante. Com processo de formação de nomes. Eleição para indicar nomes, mas a definição pela Chefia. De maneira geral: há exemplos de critérios objetivos que deram certo, outros que não, e vice-versa. A fórmula é ter elementos para verificar eficiência do eventual escolhido. Alguns critérios fixados como indicativos, outros conforme caso e chefia. A AGU tem dificuldade na medição de atuação do seu membro. Formalmente não consegue verificar bem a eficiência do membro, de produção. Há deficiência na aferição de eficiência dos seus membros e isso

tem reflexo direto na dificuldade de se escolher chefes. Mas hoje se atingiu grau de maturidade, evolução quanto a forma de escolha, isso é a percepção pessoal do entrevistado, trazida de relatos de membros mais antigos. E isso porque houve melhores processos de seleção, preocupação com a busca do melhor.

Implicitamente a necessidade de sobrevivência da AGU levou à melhoria na escolha de chefes. Tal melhoria se deu de forma implícita, impulsionada pela necessidade. Mas é interessante buscar modelos em outros entes, como a CGU fez, com procedimento formalizado e recente, criando “eleição qualificada”.

11- Qual a sua percepção sobre disponibilidade de instrumentos para atuação na atividade de controle e combate à corrupção (físico, pessoal, financeiro, tecnológico, normativo/atribuições e competências legais e remuneratório)? (Podem ser marcadas mais de uma opção. Não marcar uma das opções de resposta será compreendido como inexistência de disponibilidade).

- a – há adequada estrutura física;
  - b – há correta dimensão de pessoal;
  - c – há recurso financeiro suficiente;
  - d – há recurso tecnológico suficiente;
  - e – há previsão normativa e atribuições/competências suficientes;
  - f – há remuneração adequada.
- R: Opção “a”, “e” e a “f”. Previsão normativa e remuneração adequadas. Falta instrumental, falta pessoal, estrutura física e tecnológica.

12 - Qual a sua percepção quanto à capacidade de atuação, obtenção de resultados e inovação no combate a corrupção, apesar das dificuldades eventualmente existentes?

- a – alta capacidade, e crescente;
  - b – alta capacidade, mas decrescente;
  - c – mediana capacidade, mas crescente;
  - d – mediana capacidade, mas decrescente;
  - e - baixa capacidade, mas crescente;
  - f – baixa capacidade, e decrescente.
- R: Mediana capacidade e decrescente. Opção “d”.

13 - Qual a sua percepção quanto às metas, planejamento e métodos de acompanhamento nas atribuições de recuperação de ativos e combate à corrupção?

- a – adequadas;
- b – inadequadas;
- c – em evolução;
- d – em regressão;
- e – inovadoras;
- f – não inovadoras.

R: Adequadas. Em evolução. Inovadoras. Em comparação a outras instituições nossa atuação é adequada.

14 - Qual a sua percepção quanto ao posicionamento oficial e atual da instituição (reflexos caso “lava jato”, acordos leniência, debate com MPF, prestação de contas da presidente da República, posicionamentos institucionais em julgamentos relevantes, posicionamentos do AGU em nome da instituição), ante instituições como Poder Judiciário, Tribunal de Contas da União – TCU, Controladoria-Geral da União – CGU e e Ministério Público da União -MPU?

- a – há distanciamento de finalidades entre AGU e os órgãos, cada um apresentando papel diametralmente oposto;
- b – há aproximação de finalidades entre AGU e alguns dos outros, ainda que cada uma das instituições apresente atribuições e/ou competências exclusivas;
- c – há distanciamento de finalidades entre AGU e os outros, com confrontos frontais (polarizações) quanto a entes externos do Poder Executivo, como MPU e TCU, de um lado e a AGU, de outro;
- d – há aproximação de finalidades da AGU apenas com órgãos internos ao Executivo, como CGU;
- e – há correta posição da AGU quanto ao Poder Judiciário;
- f – há inadequada posição quanto ao Poder Judiciário.

R: Há aproximação de finalidades. Opção “b”. Mas varia caso a caso, sendo que de maneira geral o que se busca é o mesmo. Se busca a mesma coisa, apesar das dificuldades. Houve avanço na questão de coordenação de atuação/papéis.

**4 – COMO DEVE SER A AGU?** - Perguntas relacionadas ao adequado ou ideal posicionamento institucional da AGU. Respostas para

auxiliar na verificação do requisito CAPACIDADE necessário a agência de *accountability* horizontal.

15 - Qual a sua percepção sobre a ideal estrutura física e tecnológica para a AGU no combate à corrupção?

- a – deve melhorar muito;
  - b – deve melhorar um pouco mais;
  - c – deve se reorganizar sem aumento de custos ou investimentos;
  - d – está adequada para o tamanho do Estado Brasileiro, suas complexidades e limitações e precisa de pequenos ajustes;
  - e – deve “copiar”, igualando-se, à estrutura e recursos tecnológicos de outros entes do Poder Executivo;
  - f – deve copiar”, igualando-se, à estrutura e recursos tecnológicos de outros entes de controle e combate à corrupção.
- R: Opção pela “a”. A AGU toda deve melhorar, não só nessa área. Não é que essa área esteja deficitária. E a AGU que está, como um todo. Quanto a recursos humanos, o combate a corrupção está até melhor, ante qualificação dos membros que atuam na área.

16 - Qual a sua percepção sobre o ideal de quantidade de pessoal para a AGU no combate à corrupção?

- a – deve melhorar muito;
  - b – deve melhorar um pouco mais;
  - c – deve se reorganizar sem aumento de custos ou investimentos;
  - d – está adequado para o tamanho do Estado Brasileiro, suas complexidades e limitações e precisa de pequenos ajustes;
  - e – deve “copiar”, igualando-se, em proporções, à outros entes do Poder Executivo;
  - f – deve copiar”, igualando-se em proporções, à outros entes de controle e combate à corrupção.
- R: Opção letra “a”. Deve melhorar um pouco mais. Quanto a “servidores administrativos” deve melhorar muito. Eventualmente, deveria reorganizar sem aumento de custos. Mas o déficit da AGU é tão alto que isso é difícil hoje. Não está adequado ao tamanho do Estado brasileiro. E isso é carência de órgãos de controle. E a descentralização de verbas do modelo federativo dificulta controle.

17 - Qual a sua percepção sobre a ideal de atribuições legais e competências para a AGU no combate à corrupção?

- a – deve melhorar muito, com aumento significativo de atribuições, ainda que concorrência com outros entes;
  - b – está adequado para o tamanho do Estado Brasileiro, suas complexidades e limitações e precisa de pequenos ajustes;
  - c – deve se reorganizar sem aumento de atribuições e competências;
  - d – deve “complementar” as atribuições e competências de outros entes do Poder Executivo, melhorando entrosamento e coordenação;
  - e – deve “complementar” as atribuições e competências de outros entes de controle e combate à corrupção; melhorando entrosamento e coordenação;
  - f – deve concorrer com atribuições e competências de outros entes de controle e combate à corrupção, além de incrementar entrosamento e coordenação;
- R: A AGU, pela legislação, tem atribuições exclusivas e tem as concorrenciais (como ACP, Ação de Improbidade) e é fundamental ter atuação concorrente. Isso porque em matéria de controle/fiscalização, quanto mais vias de atuação, melhor. A multiplicidade de órgãos é boa, mas precisa de coordenação. O dualismo AGU X MPU é interessante para o estado brasileiro, mesmo com o risco de disputa de orçamento. Multiplicidade de vias de recuperação também é útil. E compete a nós fazer com que riscos sejam minimizados. CGU X TCU devem evoluir isso mais que AGU X MPU.

18 - Qual a sua percepção sobre o ideal planejamento, atuação e controle de resultados para a AGU no combate à corrupção?

- a – deve melhorar muito;
  - b – deve melhorar um pouco mais;
  - c – deve se reorganizar sem aumento de custos ou investimentos;
  - d – está adequado para o tamanho do Estado Brasileiro, suas complexidades e limitações e precisa de pequenos ajustes
  - e – deve “copiar”, igualando-se aos instrumentos de outros entes do Poder Executivo;
  - f – deve copiar”, igualando-se aos instrumentos de outros entes de controle e combate à corrupção.
- R: Deve melhorar muito! Números e dados são essenciais para trabalhar.

## 19 - ESPAÇO LIVRE PARA EVENTUAIS COMENTÁRIOS OU OBSERVAÇÕES:

R: A AGU deve melhorar muito suas condições materiais. Estrutura é muito ruim. Uma das piores na Administração federal e tal decorreria de ser uma criação recente da CF. E a AGU chega num momento de enxugamento da Administração. E já existiam instituições mais consolidadas. O movimento dos sindicatos e membros da AGU, em 2015, de “sair dos cargos”, e “não se dedicar” não seria forma adequada de reivindicar.

O movimento desconstruiu a AGU em 2015. Mas qual o limite? Passou do ponto? Precisa voltar o caminho da construção.



## ANEXOS

## ANEXO A – Relatório anual de atuação DPP 2014



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
 PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO  
 Departamento de Patrimônio e Probidade

NOTA Nº **050**/2015-RDA/DPP/PGU/AGU

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 00405.001190/2014-33 (SAPIENS).

**INTERESSADO:** ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO/PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO.

**ASSUNTO:** Relatório de Atuação Proativa da Procuradoria-Geral da União, Relatório Anual de 2014 (período de 1º de dezembro de 2013 a 30 de novembro de 2014).

**PRECEDENTES:** *Despacho nº 1.051/2012-RDA/DPP/PGU/AGU*, de 28 de dezembro de 2012, no Processo Administrativo nº 00405.009254/2012-82, Seq (Id) 1 (1316823) – análise do Relatório de 2012, e *Despacho nº 173/2014-RDA/DPP/PGU/AGU*, de 06 de março de 2014, neste Processo Administrativo nº 00405.001190/2014-33, Seq (Id) 2 (15995) – análise do Relatório de 2013.

**Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da União,**

1. Por intermédio desta Nota, apresento a Vossa Excelência o **Relatório Anual** (ano base 2014 – período acima delimitado) de **atuação proativa** da Procuradoria-Geral da União, com informações consolidadas pelos membros do Grupo Permanente de Atuação Proativa e encaminhadas pelas respectivas Chefias, cujos méritos representam, especialmente, o esforço, o empenho, a capacidade de operação do direito, a dedicação e a superação dos Advogados da União que integram este Grupo, os Grupos de Patrimônio e também outros Grupos temáticos das Procuradorias da União, bem como dos ilustres servidores administrativos que prestam o indispensável apoio técnico.

2. Inicia-se, com uma **BREVE SÍNTESE DO RELATÓRIO ANUAL 2014:**

Houve o **arquivamento** de **831 processos administrativos considerados findos**, sem propositura de ação judicial, pelos mais diversos motivos (como alçada, prescrição, decisão judicial prejudicial, adimplemento, ausência não superada de elementos para propositura), o que representou além de um esforço de atuação para análise e identificação das situações nos casos concretos, também uma repercussão na diminuição do ativo contingente de cerca de R\$ 215.096.407,79.

Houve **atuação em 1.870 ações judiciais**.

-Propositura de 1.546 ações judiciais, dentre estas, ações de improbidade administrativa, ações cíveis públicas das mais diversas naturezas (em especial, numerárias, patrimoniais e ambientais), ações de execução de acordãos do Tribunal de Contas da União, ações de ressarcimento em questão eleitoral e ações de ressarcimento ao erário. O montante das ações judiciais com **União autora** atingiu **R\$ 1.445.818.134,92**.

-Intervenção no polo ativo em 324 ações judiciais, em especial aquelas propostas pelo Ministério Público Federal ou também ações populares. O montante das ações judiciais com **União em intervenção no polo ativo** atingiu **R\$ 1.379.266.265,70**.

Houve **bloqueios e penhoras**, para finalidade de garantir o ressarcimento ao erário, em cerca



de **RS 1.092,39 milhões**, destacando-se o caso Arcanjo, com bloqueios em valor aproximado de **RS 792,36 milhões**.

Foram celebrados **339 acordos** para pagamento de créditos da União, cujo montante atinge cerca de **RS 164,48 milhões**.

Em relação ao Acordo **União/Grupo Ok**, até 30/11/2014, houve o pagamento de cerca de **RS 183,00 milhões** (aproximadamente 39% do valor atual do acordo).

A **recuperação/arrecadação** aos cofres da União atingiu cerca de **RS 171,59 milhões**, em dados do SIAFL.

### 3. Passa-se à citação de **PONTOS DE DESTAQUE** no Relatório Anual 2014:

#### **Procuradoria com maior número de ações ajuizadas:**

PROCURADORIA DA UNIÃO NO ESTADO DO MATO GROSSO (140 ações, 9,1% do total).

#### **Procuradoria com maior montante de valores nas ações ajuizadas:**

PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 3ª REGIÃO (RS 386,60 milhões, 26,74% do total).

#### **Procuradoria com maior número de bloqueios obtidos:**

PROCURADORIA DA UNIÃO NO ESTADO DO CEARÁ (38, 16,7% do total).

#### **Procuradoria com maior montante em bloqueios obtidos:**

PROCURADORIA DA UNIÃO NO ESTADO DO MATO GROSSO (RS 792,70 milhões, 86,9% do total).

#### **Procuradoria com maior número de penhoras deferidas:**

PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 5ª REGIÃO (27, 10,4% do total).

#### **Procuradoria com maior montante em penhoras deferidas:**

PROCURADORIA DA UNIÃO NO ESTADO DE GOLÁS (RS 66,83 milhões, 36,9% do total).

#### **Procuradoria com maior número de arrecadações registrado:**

PROCURADORIA DA UNIÃO NO ESTADO DA PARAÍBA (289, 22,5% do total).

*Peço segundo ano consecutivo.*

#### **Procuradoria com maior volume de arrecadações registrado:**



2013), com ampliação do espectro de atuação das Procuradorias da União, as quais passaram a ter atuação para inscrever não apenas os créditos da União originados de multas aplicadas pelo Tribunal de Contas da União, mas também, créditos da União ditos de origem processual, decorrentes das condenações judiciais em honorários advocatícios e outros ônus sucumbenciais, como o ressarcimento de custas dos atos do processo (trâmite de cartas precatórias ou de ordem, indenização de viagem e diária de testemunha, remuneração do assistente técnico, etc) e, ainda, as diversas modalidades de multas processuais, dando concretude, assim, a planejamento já existente no âmbito da Procuradoria-Geral da União desde os idos de 2007.

(4) a ampliação de medidas de cobrança e recuperação judicial de recursos federais em situações de transferências voluntárias, em especial das áreas de saúde, com estudos aprofundados na Procuradoria-Regional da União – 5ª Região, sendo consolidada na prática e nos Tribunais a tese jurídica de destacar a responsabilização dos entes políticos, em razão da não realização de objetos de convênios e outras formas de repasse de verbas federais, com fundamento da cobrança contra os municípios extraído da responsabilidade civil (art. 389 do Código Civil), com aplicação ao direito administrativo (art. 66 da Lei de Licitações), além das cláusulas específicas dos termos de convênio que preveem a restituição do valor repassado (ou parte dele), nos casos de inexecução do objeto, falta de apresentação da prestação de contas no prazo e forma exigidos ou outras irregularidades que resultem em prejuízo ao erário. Destaca-se que esta inovadora atuação foi consagrada no Prêmio PGU Inovação de 2014.

(5) a atuação da Procuradoria da União no Estado de Mato Grosso, com destaque para a Dra. *Marina Puccinelli*, com apoio da equipe de Advogados da União da Procuradoria, pelo perdimento de bens no caso Arcanjo (condenação de João Arcanjo Ribeiro e sua quadrilha pelos crimes de lavagem de dinheiro, operação ilegal de instituição financeira por meio de empresas de *factoring* e formação de quadrilha, reconhecida a evasão de dívidas, no final, absorvida pela lavagem de dinheiro), com análise de aproximadamente 140 (cento e quarenta) volumes dos 3 (três) processos referentes ao caso, quais sejam, o processo crime principal, o processo cautelar de sequestro de bens e o processo de quebra de sigilo bancário e fiscal dos réus, e ainda a análise de outros vários autos de apreensão que estavam apenas no processo principal, onde foram juntados documentos encontrados pela polícia federal durante a operação, tendo sido, a petição, assinada em conjunto com o Ministério Público Federal, o que redundou na configuração de um bloqueio para recuperação de ativos em valor de cerca de R\$ 792,36 milhões.

(6) a emblemática atuação da Procuradoria-Regional da União-1ª Região, com destaque para o Dr. *Davi Bressler*, com participação da equipe de Advogados da União do Grupo Proativo da Regional, no sentido de aplicar ao caso do grande devedor Sr. *Wigberto Tarnice*, as ferramentas disponibilizadas pelo Departamento de Patrimônio e Probidade, em especial, o *software I2* (de mineração e gerenciamento de dados) – acessível em razão de acordo de cooperação técnica celebrado pela Procuradoria-Geral da União com a Polícia Federal.



PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO – 4ª REGIÃO (R\$ 15,65 milhões), não consideradas as arrecadações havidas no âmbito da Procuradoria-Geral da União.

**Procuradoria com maior número de acordos celebrados:**

PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO – 1ª REGIÃO (60 acordos, 17,6%).

**Procuradoria com maior montante em acordos celebrados:**

1ª) PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO (R\$ 146,62 milhões, 89,1%).

*Aqui, destaca-se a participação da Procuradoria-Regional da União-3ª Região e das Procuradorias-Sectionais de Londrina/PR, de Bauriv/SP e de Presidente Prudente/SP, na condução de processos executivos e outros processos que reverteram recursos para a celebração dos acordos.*

2ª) PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO – 1ª REGIÃO (R\$ 2,10 milhões, nos diversos acordos celebrados).

4. Infelizmente, as seguintes Procuradorias não apresentaram relatórios anuais de atuação em 2015: PU-Rosdônia, PU-Tocantins, PSU-Pitacaba, PSU-Sorocaba, PSU-Campina Grande, PSU-Uruguaiana (esta, novamente). A PSU-Caxias do Sul enviou dados em formulário antigo, que, portanto, não pode constar da consolidação. As seguintes Procuradorias só apresentaram os relatórios do primeiro semestre: PU-Acre, PU-Alagoas, PSU-Santa Maria, PSU-Niterói, PSU-Volta Redonda e PSU-Santos. Tais situações **indicam a necessidade de um trabalho pontual das Coordenações Regionais**, com apoio dos i. Procuradores-Regionais da União e, também, do Departamento de Patrimônio e Probidade, para solução do problema.

5. Dentre inúmeras atuações e situações positivas havidas em 2014, vale citar:

(1) o início do uso, no âmbito do Grupo Proativo, do *software* SIMBA (Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias), da Procuradoria-Geral da República, o qual possibilita investigar informações referentes a operações bancárias, como remessas para o exterior, saques, transferências e incluindo a quantia movimentada e a identificação do autor da transação e do beneficiado por ela, propiciando uma visualização automatizada da base de dados advinda de uma quebra judicial de sigilo bancário.

(2) a edição da *Portaria do Procurador-Geral da União nº 002*, de 2 de abril de 2014, que regulamenta, no âmbito da Procuradoria-Geral da União e dos órgãos de execução subordinados, a celebração de acordos com finalidade de suspender ou terminar processos administrativos e ações judiciais, ou ainda, prevenir a propositura destas, relativamente a créditos da União, com fito de organizar a múltipla e antecedente normatização sobre o tema.

(3) a edição da *Portaria do Procurador-Geral da União nº 004*, de 17 de dezembro de 2014 (que revogou a *Portaria do Procurador-Geral da União nº 003*, de 16 de dezembro de



(7) a continuidade da atividade de capacitação do Grupo Proativo na Universidade de Salamanca, com o regresso do Dr. Cláudio Panoeiro (da Procuradoria-Regional da União-2ª Região).

(8) a atuação para recuperação de despesas da União com uso da forças federais emendas por atos ilícitos de terceiros, cujas primeiras atuações judiciais ocorreram no estado da Bahia e no estado de Pernambuco; por seu turno, a Procuradoria-Regional da União – 5ª Região assegurou, na Justiça Federal, a condenação de duas associações de policiais e bombeiros militares de Pernambuco a ressarcirem os cofres públicos em R\$ 1,1 milhão, valor dos gastos de mobilização das forças policiais e militares, para garantia da lei e da ordem no estado de Pernambuco, durante a greve das categorias de policiais militares e bombeiros, em maio de 2014, reconhecida pela Justiça como ato ilegal, já que o art. 142, § 3º, IV, da CRFB, veda a sindicalização e a greve aos militares.

(9) o montante de cerca de R\$ 2,1 milhões em acordos alcançado pela Procuradoria-Regional da União – 1ª Região e de R\$ 1,2 milhão em acordos alcançado pela Procuradoria da União no Estado do Paraná, ao longo do ano de 2014 (em grande parte, acordos extrajudiciais autocolantes à propositura da demanda em juízo) – marca alcançada pelo segundo ano consecutivo pela Procuradoria paranaense.

(10) a edição da *Portaria do Advogado-Geral da União nº 457*, de 11 de dezembro de 2014, cuja minuta foi editada no âmbito da Coord.-G. de Créditos e Precatórios deste Departamento e regulamenta a celebração de acordos para pagamento de créditos rurais da União, conferindo segurança para atuação das Procuradorias, registrando-se ainda, no mesmo tema, a criação no SIAFI de códigos GRU específicos para registrar esta situação.

(11) a edição da *Resolução do Tribunal Superior Eleitoral nº 23.432*, de 16 de dezembro de 2014, que prevê, em seu art. 63, que a Advocacia-Geral da União (órgão de execução da Procuradoria-Geral da União) receberá os autos judiciais para adoção das medidas cabíveis, visando à execução de título judicial que determina recomposição do fundo partidário, por intermédio de petição de cumprimento de sentença, podendo adotar, previamente, medidas extrajudiciais, como, por exemplo, a celebração de acordos para pagamento.

6. Dentre as diversas Procuradorias que tiveram atuação exitosa em 2014, merece ser laureada a **PROCURADORIA DA UNIÃO NO ESTADO DO MATO GROSSO**, não apenas em razão da robustez de seu Relatório Anual e dos índices e números de sua atuação (destacando-se o número de ações propostas), mas, em especial, pelo intenso e dedicado trabalho desenvolvido no caso Arcaju, que envolveu dos membros da Procuradoria, não apenas os do Grupo Proativo, no sentido de criar as condições para que o trabalho fosse desenvolvido. Parabéns!



7. Sobre os registros em relação aos órgãos e entidades parceiros, pode-se pontuar os seguintes destaques:

=> 821 execuções judiciais decorrentes de acordãos do Tribunal de Conta União, envolvendo um montante de R\$ 301,30 milhões (20,8%).

=> 176 ações judiciais propostas em decorrência da atuação fiscalizatória Departamento Nacional de Produção Mineral, para a defesa dos bens minerais da União envolvendo um montante de R\$ 418,80 milhões (28,9%).

=> 63 ações judiciais propostas em decorrência da atuação da Controladoria Geral da União, envolvendo um montante de R\$ 78,9 milhões (5,4%).

=> 33 ações judiciais propostas em decorrência da atuação da Receita Federal do Brasil, em especial sua Corregedoria-Geral.

=> 14 ações judiciais para ressarcimento da União em decorrência realização de eleições suplementares (Acordo de Cooperação Técnica TSE n.º 01/20 envolvendo R\$ 279,2 mil.

8. O ESTUDO COMPARATIVO ENTRE 2013 E 2014 aponta, dentre outras seguintes informações:

(1) a propositura de ações de execução de acordãos do Tribunal de Contas da União teve uma forte queda, passando de 1.215 para 821 ações (-32,4%), o que se deveu, sem dúvida especialmente, à paralização de todo o processamento das execuções dos acordãos da Corte, 2013 (com consequências para 2014), causada pela então necessidade de correção do sistema DébitoTCU, conforme apontada por este Departamento àquela Corte; não obstante, em relação aos valores das ações, a queda foi menor, de R\$ 346,23 milhões para R\$ 301,3 milhões (-13%).

(2) pela primeira vez, o maior parceiro em montante de ações propostas não foi o Tribunal de Contas da União e, sim, o Ministério de Minas e Energia (especificamente atuação fiscalizatória de sua autarquia, o Departamento Nacional da Produção Mineral), cujas respectivas e decorrentes ações civis públicas numerárias se busca o ressarcimento de 418,8 milhões, decorrentes de atos de usurpação mineral, quando em 2013 este número foi de 253,2 milhões (+65%).

(3) a propositura de ações com a temática patrimônio e meio ambiente (excluídas ações numerárias) decresceu de 271 para 142 ações (-48%), porém, em montante do valor das ações, aumentou de R\$ 257,4 milhões para R\$ 309,0 milhões (+62%);



(4) a propositura de ações de improbidade foi incrementada em 2014, especialmente em razão da adoção de metas concretas para o Grupo Proativo pela Coord.-G. de Defesa da Probidade (utilizando-se a ferramenta 3G da Coord.-G. de Gestão Estratégica do Gabinete da Procuradoria-Geral da União), passando de 82 para 103 ações propostas (+26%) e de, respectivos, R\$ 25,8 milhões para R\$ 152,7 milhões (+495%).

(5) o número total de ações da União como autora sofreu forte decréscimo, de 2.109 para 1.546 (-27%), porém, no montante do valor das ações, houve acréscimo, de R\$ 1.056,0 milhões para R\$ 1.445,8 milhões (+37%), com expressiva contribuição da Procuradoria-Regional da União - 3ª Região, responsável pela propositura de ações que buscam a recomposição do patrimônio em R\$ 386,60 milhões!

(6) a intervenção da União em ações propostas por terceiros sofreu queda de 474 para 324 ações (-32%), porém, no montante do valor das ações, houve acréscimo, de R\$ 394,1 milhões para R\$ 1.379,26 milhões (+250%).

9. Cumpre relembrar que a análise comparativa entre os anos 2011 e 2012, promovida nos termos do *Despacho nº 1.051/2012-RDA/DPP/PGU/AGU*, de 28 de dezembro de 2012 (Processo Administrativo nº 00405.009254/2012-82), indicou, àquela época, uma situação de considerável queda da performance atuação proativa, em especial, do Grupo Proativo. Já a análise comparativa entre os anos de 2012 e 2013, promovida nos termos do *Despacho nº 173/2014-RDA/DPP/PGU/AGU*, de 06 de março de 2014 (Processo Administrativo nº 00405.001190/2014-33), contrariando expectativas de então segmento da queda da performance, indicou certa estabilidade da atuação proativa, em especial, do Grupo Proativo, fato apontado como indicativo da superação dos componentes do corpo.

10. No comparativo 2013 e 2014, veiculado nesta *Nota*, verifica-se uma retomada acentuada da queda da performance em números gerais de atuação proativa, por ações (-32%) (excetuada a propositura de ações de improbidade, que teve acréscimo), o que se mostra decorrente, dentre outros motivos, do [i] crescimento natural do acervo de ações propostas e interviradas no longo do período 2009-2014 – que, por natural, elevam o trabalho em acompanhamento e diminuem o trabalho em propositura de ações –, [ii] **extrema escassez** de quadros de apoio administrativo, num cenário que demonstra uma crescente de estagnação da Procuradoria-Geral da União para atuação extrajudicial antecedente à propositura e [iii] do aumento ou impossibilidade de diminuição (por análise e destinação) do acervo de processos administrativos preliminares, constituindo-se como exceções a PRU-4ª Região, a PU-Minas Gerais e a PU-Santa Catarina, que promoveram grande análise de feitos e respectivos arquivamentos (*nova planilha do Relatório*), claro, por pressuposto, acompanhados das devidas peças de motivação.

11. Um dado interessante é o de que, apesar da queda em relação à atuação por ações (proposituras e intervenções), deu-se acentuada elevação em relação ao montante em persecução



nas ações (+95%), em especial em relação às intervenções, o permite inferir que, à luz dos óbices acima citados, o Grupo Proativo novamente encontrou meios internos de superação para sua atuação em 2014, promovendo, desta vez, uma maior participação em questões de maior monta econômica. Por fim, cumpre asseverar a certeza de que (sem tais óbices) os resultados teriam sido melhores.

12. Apresenta-se a seguir a atuação em série histórica (de momento, 2008, em que o foco era atuação do Grupo Proativo, até o momento atual, 2014, em que o foco se movimenta para a atuação proativa em geral da Procuradoria-Geral da União):

Houve **atuação** em **15.580** ações judiciais.

-**Propositura** de 12.347 ações judiciais, dentre estas, ações de improbidade administrativa, ações civis públicas das mais diversas naturezas (em especial, patrimoniais e ambientais), ações de execução de acordos do Tribunal de Contas da União e ações de ressarcimento no erário.

-**Intervenção** no polo ativo em 3.233 ações judiciais, em especial aquelas propostas pelo Ministério Público Federal ou também ações populares.

O montante global da atuação proativa da PGU atinge **RS 12.452,78 milhões**, sendo, **RS 8.033,94 milhões**, em ações judiciais com **União autora**, e **RS 4.418,84 milhões**, em ações judiciais com **União em intervenção no polo ativo**.

Houve **bloqueios e penhoras**, desde 2010, para finalidade de garantir o ressarcimento ao erário, em cerca de **RS 2.310,92 milhões**.

Foram celebrados **acordos** para pagamento de créditos da União, desde 2010, cujo montante atinge **RS 794,85 milhões**.

A **recuperação/arrecadação** nos cofres da União atingiu, de 2010 a 2014, cerca de **RS 1.262,18 milhões**.

12. No prisma da recuperação e arrecadação de créditos e ativos em favor da União, é sempre importante relembrar que a partir de meados de 2011, com a edição da *Portaria da Secretária-Geral de Administração nº 291*, de 1º de julho de 2011, instituidora de códigos GRU que permitem o registro de receitas judiciais da União (concretização do ativo contingente), os registros puderam ser melhor aferidos, de acordo com leituras automáticas do SIAFI-Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, em atendimento a determinações do Tribunal de Contas da União e em atendimento às necessidades de aferição, interna e externa, do trabalho desenvolvido pela Procuradoria-Geral da União.

13. Reafirma-se que as ações de improbidade administrativa representam, sem dúvida, o mais nobre produto da atuação do Grupo Permanente de Atuação Proativa, em especial por representarem um maior grau de esforço de análise fático-jurídica dos casos de malversação dos recursos públicos, por parte dos Advogados da União, e também por refletirem, por intermédio de sua propositura (em especial, em decorrência de informações prestadas pela Controladoria-Geral da União), um ideal de atuação temporânea em relação ao combate à corrupção e à improbidade administrativa, já que sujeitas (as penas) ao lapso prescricional. Assim, apesar das





melhorias dos índices, de 2013 para 2014, entende-se que estes podem melhorar ainda mais, o que será objeto de estipulação de metas de resultados, as quais, por certo, nunca deverão deixar de estar acompanhadas pela acurada expertise e segurança jurídica que caracterizam o Grupo Proativo.

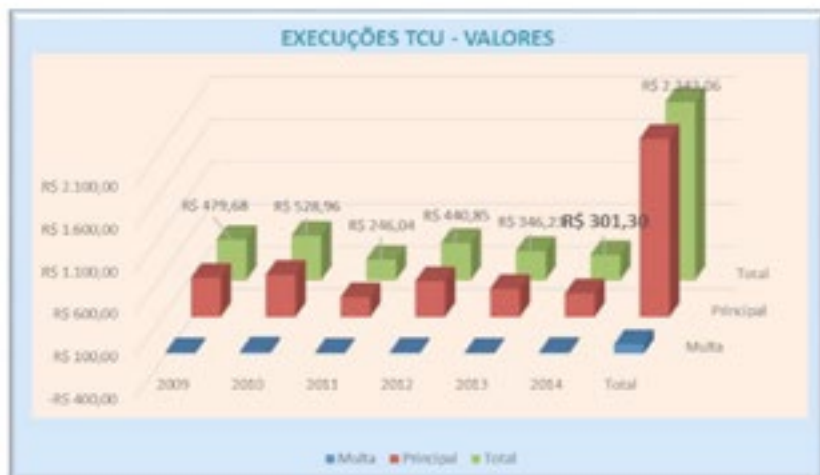
14. A **PARCERIA COM O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**, é ponto de grande destaque no período de existência do Grupo, pois dela (de seus resultados) se verifica, a cada ano, a consolidação de um planejamento estratégico de atuação e do acerto de uma atividade de padronização de procedimentos, bem como a importância do acompanhamento de questões jurídico-processuais no âmbito dos Tribunais. Alguns números desta parceria, ao longo do período de existência do Grupo Proativo:





Execução do TCU	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Multa	R\$ 17,20	R\$ 28,92	R\$ 11,63	R\$ 17,46	R\$ 12,94	R\$ 22,29	R\$ 120,84
Principal	R\$ 462,38	R\$ 500,58	R\$ 236,41	R\$ 429,19	R\$ 313,69	R\$ 279,51	R\$ 2.261,72
Total	R\$ 479,58	R\$ 529,50	R\$ 248,04	R\$ 446,65	R\$ 326,63	R\$ 301,80	R\$ 2.382,56

Valores em milhões de reais



15. Já a concreta arrecadação referente aos créditos da União decorrentes de acordãos do Tribunal de Contas da União pôde ser assim aferida (SIAFI):

<b>DÉBITOS PRINCIPAIS (RESSARCIMENTOS)</b> (entre 2012 e 2014):	R\$ 146.734.712,48
<b>MULTAS</b> (entre 2009 e 2014):	R\$ 34.048.566,35

15.1. A individualização do número da arrecadação em ressarcimentos só foi possível a partir de meados de 2011, com a edição da (já referida) *Portaria da Secretária-Geral de Administração nº 291*, de 1º de julho de 2011.

15.2. O índice específico de arrecadação de multas do TCU mostra-se ponto forte de atuação do Grupo Proativo:

ÍNDICE DE ARRECADAÇÃO – evolução							
O índice de arrecadação de multas administrativas aplicadas pelo TCU no âmbito da atuação da POU/AGU corresponde à razão entre [valor de ações de execuções propostas no ano ref. a multas] e [Arrecadação no ano ref. a multas]							
Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Índice (%)	2,1	4,56	9,84	25,08	125,03	18,84	13,79



16. A análise sobre o **PORVIR** da atuação do Departamento de Patrimônio e Probidade e dos Grupos atuantes na atuação proativa, em especial o Grupo Permanente de Atuação Proativa, deve ser pautada constante, por dever, no âmbito deste Órgão Central.

17. Os óbices à atuação, conforme listados nos anos antecedentes, no *Despacho nº 1.051/2012-RDA/DPP/PGU/AGU*, de 28 de dezembro de 2012 (Processo Administrativo nº 00405.009254/2012-82) – análise do Relatório de 2012, e no *Despacho nº 173/2014-RDA/DPP/PGU/AGU*, de 06 de março de 2014 (neste Processo Administrativo nº 00405.001190/2014-33) – análise do Relatório de 2013, ainda persistem: (1) aumento da demanda jurídico-administrativa e judicial no âmbito da atuação proativa da União, especifique-se: crescente demanda dos órgãos da União e crescimento natural do acervo de ações em acompanhamento ao Poder Judiciário; (2) não implementação definitiva da norma que determina a atuação com exclusividade na matéria pelos membros do Grupo Proativo, em algumas Procuradorias; (3) não implementação de projetos de grande relevância para a atuação proativa (Laboratório de Recuperação de Ativos e sistema de gerenciamento de créditos não fiscais da União); e (4) carência de apoio administrativo e de número de Advogados da União; além de outros. Infelizmente, não houve evolução no sentido da solução dos problemas.

18. **IMPORTANTE:** Vale destacar em separado a **questão da carência de servidores de apoio**, cuja atuação, no âmbito da atuação proativa da Advocacia-Geral da União não se resume à mera operação de sistemas informatizados, como SICAU e SAPIENS, ao contrário, exige uma formação de qualidade e perfil necessárias ao apoio das funções relacionadas ao combate à corrupção, à improbidade administrativa, à ineficiência da execução dos gastos públicos e à defesa do patrimônio público.

19. Neste contexto, dentre diversos projetos e atividades que se fazem necessários à atuação do Departamento de Patrimônio e Probidade e do Grupo Proativo, vale citar alguns cuja relevância indicem pelo esforço de sua implementação no ano de 2014: (1) aferição do montante em estoque de processos administrativos no âmbito das Procuradorias e da demanda reprimida nos órgãos da União (ponto que passou a ser objeto dos Relatórios 3G, com estabelecimento de metas de análise preliminar dos feitos); (2) melhoria da completude dos Relatórios apresentados pelas Procuradorias, em especial em relação a bloqueios, penhoras e recuperação/irrecadação; (3) estabelecimento do registro da atuação extrajudicial das Procuradorias; (4) aperfeiçoamento da extração e edição de Relatórios, em especial aqueles referentes à execução dos acordos do Tribunal de Contas da União, à atuação relativa aos assuntos da Coordenação-Geral de Defesa da Probidade (com melhoria da prestação de *feedback*, em especial, à Controladoria-Geral da União) e ao ressarcimento decorrente de eleições suplementares (Acordo de Cooperação Técnica TSE nº 01/2012); e (5) alcance das novas metas de propositura de ações de improbidade administrativa definidas para 2015.

20. Tem-se, portanto, a síntese de considerações sobre o Relatório de Atuação Proativa da Procuradoria-Geral da União (Departamento de Patrimônio e Probidade, Grupo Permanente



de Atuação Proativa, Grupos de Patrimônio e outros grupos temáticos), no ano 2014 e período 2009-2014.

21. Finalmente, encareço seja dado conhecimento do Relatório e desta *Nota* ao **EXMO. SR. ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**, mediante abertura de tarefa para ciência, no respectivo processo administrativo no sistema SAPIENS.

22. Solicita-se, ainda, que o feito seja tramitado de volta ao Departamento de Patrimônio e Probidade, para elaboração de minutas de expedientes com finalidade de envio do Relatório e da *Nota* às seguintes Instituições, Órgãos e Repartições, ora enumerados em ordem alfabética:

-**ASCOM/AGU** (por e-mail);

-**Controladoria-Geral da União** (Ministro-Chefe, Dr. *Faldir Simão*, com sugestão de ciência à Secretaria Federal de Controle Interno, Corregedoria-Geral da União, Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas e Conselho da Transparência);

-**Corregedoria-Geral da Advocacia da União**;

-**Corregedoria-Geral da Receita Federal**;

-**Departamento de Polícia Federal** (com sugestão de ciência à Corregedoria-Geral e à Coordenação-Geral de Polícia Fazendária);

-**Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União** (Procurador-Geral e Procurador responsável pela cobrança executiva); e

-**Tribunal de Contas da União** (Ministro Presidente, Dr. *Aroldo Cedraz*).

Brasília, 30 de março de 2014.

**RENATO DANTAS DE ARAUJO**

Advogado da União

Diretor do Departamento de Patrimônio e Probidade



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
 PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO  
 Departamento de Patrimônio e Probidade

PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO - POU	
DIÁRIOS, Nº 6370	12012-40
06	09/12/12 18 17

## DESPACHO Nº 713 / 2012 - ALAM/DPP/PGU/AGU

**Nº DO PROCESSO/EXPEDIENTE:** A autuar  
**ÓRGÃO/INTERESSADO:** Grupo Permanente de Atuação Proativa.

**Assunto:** História e Perspectivas do Grupo Permanente de Atuação Proativa.

*Senhora Procuradora-Geral da União,*

O presente Despacho tem por finalidade apresentar a Vossa Excelência, para conhecimento e providências que julgar pertinentes, às vésperas do final da minha gestão como Diretor do Departamento de Patrimônio e Probidade desta Procuradoria-Geral da União, relato histórico e perspectivas futuras do Grupo Permanente de Atuação Proativa.

### PERÍODO DE CARÊNCIA DE ATUAÇÃO DA AGU NO POLO ATIVO DAS LIDES

2. Não é demais lembrar, principalmente a partir de fevereiro de 2000, a existência de debate institucional a respeito da necessidade de a AGU passar a cumprir sua missão de modo integral, ou seja, os novos Advogados da União desde então sustentavam que a AGU também deveria defender os interesses da União atuando no polo ativo das lides, especialmente nas situações de lesão ou prejuízo aos cofres públicos causado por seus agentes ou terceiros.

3. Isto porque, em essência, a Instituição se dedicava à elaboração de defesas, recursos ou incidentes processuais a partir de demandas ajuizadas contra a União (e o fazíamos e fazemos com esmero e dedicação), enquanto que a elaboração de petições iniciais de qualquer natureza era algo que passava ao largo da prioridade ou até mesmo da necessidade segundo avaliação de parte de seus membros e dirigentes.

4. Em verdade, a atuação da União no polo ativo das ações se restringiam a casos meramente incidentais. A única atividade da AGU como autora se verificava, enquanto rotina, com o ajuizamento de ações de execução dos julgados do TCU, mas ainda assim esse trabalho era realizado sem a mínima coordenação ou prioridade, e cingia-se basicamente à elaboração da inicial e à



reiteração de pedidos de suspensão do processo porque não se vislumbrava qualquer possibilidade de localização de bens e até mesmo dos executados, mesmo porque os Advogados da União não dispunham de qualquer instrumento para se desincumbirem dessas tarefas, senão a expedição de ofícios aos DETRANS e aos Cartórios de Registro de Imóveis, cujas respostas tardavam e em regra vinham negativas.

5. É bem verdade que o então Advogado-Geral da União Gilmar Ferreira Mendes adotou medida de vanguarda para corrigir a frustração das ações de execução de julgados do TCU propostas pela AGU, quando em 16 de fevereiro de 2000 assinou convênio com a Secretaria de Receita Federal prevendo acesso *on line* aos sistemas da Receita Federal para obtenção de dados cadastrais e econômico fiscais de pessoas físicas e jurídicas, incluindo-se o endereço da pessoa e os bens declarados.

6. No entanto, a expectativa criada pelo citado convênio, mesmo passados mais de 12 anos de sua assinatura e de dois aditivos realizados (o último em 4 de julho de 2008), ainda é objeto de frustração, porque até a presente data, de fato, os membros da AGU não têm acesso a tais dados.

7. A par do mencionado convênio, na prática, até 2007 a Instituição tolhia a atuação da União no polo ativo das demandas, em especial nas chamadas ações de improbidade e ações civis públicas. Isso principalmente através da Ordem de Serviço nº 2, de 8 de março de 2002, cujo artigo 1º exigia a necessidade de prévia anuência do Procurador-Geral da União para "a intervenção em ações civis públicas, de improbidade administrativa e populares".

8. Dos termos do referido dispositivo, deduz-se claramente que a propositura dessas ações pela AGU sequer era cogitada por sua direção, não obstante a legitimidade ativa da União para tanto, conforme já previam Lei 8429/92<sup>1</sup> (Lei de Improbidade Administrativa) e Lei 7347/85<sup>2</sup> (Lei da Ação Civil Pública). Ademais, na prática, tais pedidos eram cotidianamente formulados e

<sup>1</sup> - Art. 17. A ação principal, que ter o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar."

<sup>2</sup> - Art. 5º A ação principal e a cautelar poderão ser propostas pelo Ministério Público, pela União, pelos Estados e Municípios. Poderão também ser propostas por instância, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista ou por associação que:

I - esteja constituída há pelo menos um ano, nos termos da lei civil;

II - inclua entre suas finalidades institucionais a proteção ao meio ambiente ao consumidor, a ordem econômica, à livre concorrência, ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico." (Redação dada pela Lei nº 8.854, de 11.6.1994, alterada pela Lei 11.448/2007, mas que manteve a legitimidade ativa da União)

**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO**  
 Departamento de Patrimônio e Probidade



submetidos à Procuradoria-Geral da União, mas raramente se obtinha sequer uma resposta, fosse ela positiva ou negativa, o que inviabilizava a atuação da União mesmo na qualidade de assistente do autor e gerava extremo desprestígio institucional.

9. Esta situação perdurou até o dia 28 de maio de 2007, quando o então Advogado-Geral da União José Antonio Dias Toffoli editou a Ordem de Serviço nº 03/2007, revogando a Ordem de Serviço nº 2/2002. Ato contínuo o então Procurador-Geral da União Luís Henrique Martins dos Anjos editou a Ordem de Serviço PGU nº 27/2007, que delegava aos Procuradores-Regionais e aos Procuradores-Chefes da União a atribuição de decidir sobre a intervenção ou não nas ações civis públicas, populares e de improbidade administrativa nas quais a União fosse intimada ou por outro modo tivesse conhecimento, ressalvada as hipóteses do artigo 4º da mesma Ordem de Serviço<sup>3</sup>.

10. Pouco tempo depois, com a edição da Ordem de Serviço PGU nº 64/2007, novo e importante avanço foi dado. A partir de então foi dada autorização para que os Procuradores-Regionais e Procuradores-Chefes nos Estados não apenas autorizassem a intervenção, como também o ajuizamento de ações civis públicas e de improbidade administrativa, mantida a reserva de atribuição ao Procurador-Geral da União nas hipóteses de réus ocupantes de cargos de mais elevada hierarquia, conforme previsto no artigo 9º da mencionada Ordem de Serviço<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> "Art. 4º. Fica sujeita à expressa autorização do Procurador-Geral da União a intervenção em ações civis públicas, populares e de improbidade administrativa em que figurem como parte o Presidente da República, o Vice-Presidente da República, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores da União, membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República, os membros do Congresso Nacional, os Ministros de Estado, os Ministros do Tribunal de Contas da União e os Comandantes das Forças Armadas, bem como os ocupantes de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS 5, 6 e de Natureza Especial - NES, relativas a atos praticados no exercício de suas funções, ainda que tenham deixado os respectivos cargos. § 1º. Aplica-se o disposto no caput neste artigo quando o ingresso em ação civil pública, em ação popular e em ação de improbidade pode resultar em conflito de atribuições, no campo das competências constitucionais nos moldes do previsto no art. 102, I, "f" da Constituição Federal, entre os Estados da Federação, os conflitos de atribuições entre autoridades administrativas e judiciais da União ou entre estas com as dos Estados-Membros da Federação."

<sup>4</sup> "Art. 9º Fica sujeita à expressa autorização do Procurador-Geral da União o ajuizamento das ações e a intervenção quando o interesse da União ameaçado ou violado referir-se à área territorial de atribuição de mais de uma Procuradoria-Regional ou quando figurem como parte o Presidente da República, o Vice-Presidente da República, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores da União, membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República, o Procurador-Geral do Trabalho, o Procurador-Geral da Justiça Militar, o Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, os membros do Congresso Nacional, os Ministros de Estado, os Ministros do Tribunal de Contas da União, os Governadores dos Estados-Membros e do Distrito Federal, os Presidentes dos Tribunais de Justiça dos Estados-Membros e do Distrito

**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO**  
*Departamento de Patrimônio e Probidade*



11. Se, de um lado, os novos normativos descentralizavam a tomada de decisões a respeito do ajuizamento ou intervenção nas ações civis públicas e de improbidade, a organização das Procuradorias da União e a respectiva alocação de recursos humanos, salvo casos específicos (como os verificados em 2008 na Procuradoria da União no Rio Grande do Norte e na Procuradoria-Regional da União na 5ª Região), não sustentavam uma atuação efetiva da AGU no polo ativo das lides, o que será tratado no próximo tópico.

### DA CRIAÇÃO DO GRUPO

12. Não se pode falar na criação do Grupo sem antes falar na própria criação do Departamento de Patrimônio e Probidade, e seu embrião vem da designação do saudoso colega João Carlos Miranda de Sá e Benevides, através da Ordem de Serviço n. 3, de 25 de maio de 2005, para exercer a função de Diretor do Departamento de Promoção e Defesa Judicial do Patrimônio da União (DDPU), a partir de desvinculação do Departamento Judicial Internacional e de Recomposição do Patrimônio da União (DEJIN), mesmo sem alteração do Ato Regimental n. 5, de 19 de junho de 2002.

13. Porém, a criação efetiva de Departamento vocacionado para a defesa da probidade administrativa se deu através da edição do Ato Regimental n. 7, de 11 de outubro de 2007, através do qual o Advogado-Geral da União criava o denominado Departamento de Patrimônio Público e Probidade Administrativa, hoje denominado apenas Departamento de Patrimônio e Probidade (conforme Decreto Presidencial n. 7.526 de 15 de julho de 2011, que alterou o Decreto n. 7.392, de 13 de dezembro de 2010).

14. Importa salientar, contudo, que embora criado Departamento próprio para a defesa da probidade administrativa, o combate à corrupção depende de atos concretos de redimensionamento dos recursos humanos internos e de política institucional. Assim, fazia-se necessária a criação de Grupo de

Federal, os Presidentes das Assembleias Legislativas dos Estados-Membros e da Câmara Legislativa do Distrito Federal e os Comandantes das Forças Armadas, bem como os ocupantes de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS 5, 6 e de Natureza Especial - NES na esfera federal, relativos a atos praticados no exercício de suas funções, ainda que tenham deixado os respectivos cargos. Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput deste artigo quando o ajuizamento das ações e a intervenção em ação civil pública, em ação popular e em ação de improbidade possa resultar em conflito de atribuições, no campo das competências constitucionais nos moldes do previsto no art. 102, I, "f" da Constituição Federal, entre os Entes da Federação, ou conflitos de atribuições entre autoridades administrativas e judiciais da União ou entre estas com as dos Estados-Membros da Federação.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIAO  
PROCURADORIA-GERAL DA UNIAO  
Departamento de Patrimônio e Probidade



Advogados da União com exclusividade de atuação na respectiva matéria, além da constante organização, coordenação, capacitação e foco no resultado das ações e medidas adotadas por esse Grupo.

15. Nesse sentido, ao ser convidado para assumir a Direção do Departamento de Patrimônio e Probidade da Procuradoria-Geral da União, este subscritor apresentou **projeto** de criação do chamado **Grupo Permanente de Atuação Proativa**. Assim, com o respaldo do recém-nomeado Procurador-Geral da União, Jefferson Carús Guedes, iniciaram-se as medidas tendentes à constituição do referido Grupo.

16. Para tanto, em um primeiro momento, realizou-se pesquisa com os dirigentes das Procuradorias da União (Regionais, Estaduais e Seccionais) presentes em reunião de trabalho ocorrida em julho de 2008, consistente basicamente nas seguintes perguntas:

- 1º. Você acha importante que a AGU tenha um Grupo de Advogados da União dedicados exclusivamente ao combate à corrupção?
- 2º. Você está disposto a tomar medidas administrativas para a criação desse Grupo?

17. Realizada a pesquisa, as respostas positivas à primeira questão atingiram cerca de 95%, enquanto as respostas positivas à segunda ficaram próximas aos 60%. Havia, portanto, um descompasso entre o que se achava importante e o quanto se estava disposto a fazer por aquilo que se achava importante.

18. Por isso, se os dados revelavam ser praticamente unânime a opinião quanto à necessidade de a AGU ter uma atuação mais direta no combate à corrupção, seria necessária a adoção de ato superior que respaldasse esse novo perfil, pois aproximadamente um terço dos dirigentes das Procuradorias não estariam dispostas, por si mesmos, a realizar as respectivas mudanças estruturais.

19. Porém, estava dado passo importante para que esse ato nascesse com um marco diferenciador: a anuência da maioria dos dirigentes das Procuradorias da União, o que dava legitimidade à constituição de Grupo de Advogados com atuação exclusiva na defesa da probidade e na recuperação de ativos desviados do erário.

**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO**  
*Departamento de Patrimônio e Proibição*



20. E, para concretizar isso, o então Procurador-Geral da União solicitou que todos os Procuradores-Regionais indicassem dois Advogados da União de suas regiões para fins de participar de reunião destinada à criação do Grupo. Na ocasião, cada Procurador-Regional devia indicar um membro da própria PRU e outro em exercício em Procuradoria Estadual ou Seccional da respectiva regional. Os indicados foram os seguintes Advogados da União (perdoem-me os não nominados pelo meu lapso de memória):

- i) Alynne Andrade Lima (PRU 5ª Região);
- ii) Alexandre Colares (PU/Pará);
- iii) Vítor Pierantoni Campos (PU/Paraná);
- iv) Lisiane Ferrazzo Ribeiro (PRU 4ª Região);
- v) Cláudio Castro Panoeiro (PRU 2ª Região);
- vi) Luiz Fabrício Thaumaturgo Vergueiro (PRU 3ª Região)
- vii) Eduardo Alonso Olmos (PRU 1ª Região);

21. Nesse contexto, este subscritor, na qualidade de Diretor do DPP, e a então Diretora Substituta do Departamento, a Advogada da União Kátia Naomi Narita, apresentaram aos Advogados da União presentes o projeto de constituição do Grupo Permanente de Atuação Proativa e minuta de Portaria redigida para esta finalidade. Assim, em dois dias de debates, deveriam os presentes apresentar proposta de ato para a criação do Grupo ou simplesmente abortar a ideia.

22. Foi então que, após intensos debates de ideias, na manhã do segundo dia de trabalho, os participantes da reunião reafirmaram a necessidade da criação do Grupo Permanente de Atuação Proativa e fecharam a redação do ato que veio a ser a **Portaria PGU n° 15**, de 25 de setembro de 2008. Não obstante, um misto de esperança e descrença permeava o sentimento dos representantes das Regionais, pois embora considerassem que o projeto traria avanço incalculável para a União, não acreditavam que o ato fosse assinado ou que o Grupo viesse de fato a existir.

23. No entanto, este subscritor, de posse do texto consolidado da minuta da Portaria redigida pelos participantes da reunião e sem avisá-los, havia agendado reunião durante o horário do almoço com o então Procurador-Geral da União, quando apresentou o texto, explicou o resultado dos trabalhos e disse à referida autoridade: ***assine este ato e mude a História da AGU.***

**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO**  
*Departamento de Patrimônio e Probidade*



24. Nesse contexto o Dr. Jefferson Guedes subscreveu a Portaria e imediatamente determinou sua remessa para publicação. Assim, por volta das 15:30 horas do dia 25 de setembro de 2008, entrega-se aos colegas presentes uma cópia da Portaria PGU n° 15/2008 já assinada e encaminhada para publicação, medida esta que foi comemorada por todos os presentes.

25. Nasceria, assim, o Grupo Permanente de Atuação Proativa da AGU, com atribuições exclusivas para:

- i. ajuizar as execuções dos julgados do TCU;
- ii. ajuizar as ações de improbidade em nome da União;
- iii. ajuizar as ações civis públicas de qualquer natureza em nome da União;
- iv. ajuizar as ações de ressarcimento com valores superiores a R\$ 1 milhão;
- v. intervir nas ações de improbidade e civis públicas em nome da União.

26. Sem sombra de dúvidas, esse Grupo não poderia iniciar suas atividades do dia para a noite, sob pena de prejudicar toda a atuação contenciosa da União já consolidada. Por isso, a Portaria previu que apenas a partir de janeiro de 2009 o Grupo deveria ser de fato implantado, dando-se prazo pouco superior a três meses para que as Procuradorias da União se alinhassem ao novo perfil da Advocacia-Geral da União, mediante a designação de Advogados da União para integrá-lo a partir da seguinte composição:

- i. no mínimo 5 Advogados da União por Procuradoria-Regional;
- ii. no mínimo 3 Advogados da União por Procuradoria da União com mais de 21 Advogados da União;
- iii. no mínimo 2 Advogados da União nas Procuradorias da União com mais de 12 e menos de 21 Advogados da União;
- iv. no mínimo 1 Advogado da União nas Procuradorias da União com até 12 Advogados da União, e;
- v. nas Procuradorias Seccionais da União as atribuições do Grupo deveriam ser exercidas pelo Procurador Seccional ou Advogado da União por ele designado.

27. Se as atividades do Grupo se iniciariam apenas a partir da abertura de 2009, a resposta da AGU frente a um dos maiores escândalos recentes de corrupção no país, a conhecida "Operação Sanguessuga", não podia esperar. Isto porque as apurações levadas a efeito pela Controladoria-Geral da União, em sua esmagadora maioria, ainda não havia sido objeto de ajuizamento das respectivas ações de improbidade.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
 PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO  
 Departamento de Patrimônio e Probidade



28. Foi então editada a **Portaria n° 21**, de 8 de outubro de 2008, que constituiu a **1ª Força-Tarefa** de uma Instituição Jurídica destinada a ajuizar ações de improbidade de forma concentrada e coordenada. A coordenação dos trabalhos incumbiu ao então Procurador-Chefe da União no Estado do Mato Grosso, o Advogado da União Cláudio Cezar Fim, e, para agilizar e padronizar os procedimentos, os Advogados da União Niomar de Sousa Nogueira (PU/RN), Gustavo Fernandes Bezerra de Mello (PU/RN), Marcelo Eugênio Feitosa Almeida (PRU/S) e João Paulo Holanda de Albuquerque (PRU/S), se reuniram por uma semana em Cuiabá para analisar casos da "Operação Sanguessuga" e então preparar minuta de petição inicial e relação de documentos essenciais à propositura das respectivas ações de improbidade.

29. Aliado a isso, os 26 Advogados da União de todo o país<sup>5</sup> que compuseram a mencionada Força-Tarefa trabalharam intensamente ao longo de dois meses em parceria com os Analistas e Técnicos da Controladoria-Geral da União, com a finalidade de estudar e separar os respectivos documentos comprobatórios dos ilícitos apurados, bem como para adequar a minuta padrão aos respectivos casos concretos, o que culminaria com o ajuizamento das respectivas ações.

30. Ainda, aproveitou-se o esforço concentrado para dedicar-se à propositura de ações de execução de julgados do TCU pendentes de providências. Foi assim que, **ao final de dois meses** de trabalho, os Advogados da União integrantes da mencionada Força-Tarefa ajuizaram **362 ações**, assim distribuídas:



<sup>5</sup> O rol desses Advogados da União consta expressamente da Portaria PGU n° 21/2008, ressalvando-se que em Minas Gerais a Dra. Luciane Maria Silveira passou a integrar a Força-Tarefa durante dos trabalhos.



31. Observa-se, desse modo, que a Força-Tarefa já dava ao futuro Grupo um **perfil diferenciado**. O perfil da organização, da coordenação, da atuação judicial no combate à corrupção com foco no resultado e com base em objetivos pré-definidos. Nascia, então, um Grupo que tinha como ideal não fazer mais do mesmo, porque o Brasil e seu povo não se conformavam (e não se conformam) mais com uma atuação ineficaz e ineficiente no combate à corrupção.

32. Ainda, **três atos futuros** foram **fundamentais** para a construção desse novo perfil. **Primeiro**, o Grupo necessitava sistematizar sua atuação através de doutrina administrativa sólida e segura. Por essa razão foi confeccionado o **Manual de Atuação Proativa da PGU**, ainda constante instrumento de pesquisa e consulta dos Advogados da União integrantes do Grupo. Referido Manual foi confeccionado basicamente duas etapas. Na primeira, que durou duas semanas em Brasília, os Advogados da União Carlos Eduardo Dantas de Oliveira Lima (PRU/5), Dennys Casellato Hossne (PRU/3), Diogo Palau Flores dos Santos (PRU1), Kátia Naomi Narita (PGU), Márcio Pereira de Andrade (PU/AL) e Marcos Ossamu Nakaguma (PU/PR), se dedicaram à pesquisa bibliográfica e início da elaboração de texto escrito, que prosseguiu no retorno dos referidos Advogados da União para suas origens a fim de prosseguirem as pesquisas e elaboração do Manual. A segunda etapa foi realizada novamente em Brasília, durante mais uma semana, quando os referidos Advogados da União se dedicaram às revisões textuais e ajustes finais do Manual. Feito isto, o Diretor do DPP fez revisão final e pequenos ajustes no texto, e finalmente encaminhou o Manual para edição e publicação pela Escola da AGU.

33. **Segundo**, mediante a realização dos trabalhos para a confecção do que veio a ser a **Portaria PGU n° 3**, de 2 de abril de 2009, criadora do **Procedimento Prévio para Coleta de Informações (PPCI)**, subscrita pelo então Procurador-Geral da União Fernando Luiz Albuquerque Faria. Esse procedimento foi idealizado pelo então Diretor Substituto do DPP, José Roberto da Cunha Peixoto, com a finalidade de se evitar o voluntarismo e ao mesmo tempo estabelecer procedimento seguro e padronizado para a atuação do Grupo previamente à definição sobre o ajuizamento ou não de ações de improbidade, civis públicas ou de ressarcimento ao erário. E assim nasce o PPCI a partir do trabalho coletivo dos seguintes Advogados da União:

- i. Lisiane Ferrazzo Ribeiro (PRU4);
- ii. Kátia Naomi Narita (PGU);
- iii. Dario Spegorin Silveira (PRU/1);
- iv. Cláudio de Castro Panoeiro (PRU/2);

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO  
Departamento de Patrimônio e Probidade



- v. Denny Casellato Hossne (PRU/3);
- vi. Rodrigo Cunha Veloso (PRU/5).

34. Mas não bastava isso e no final de 2010 foi realizada reunião com membros do Grupo Permanente e duas outras instituições parceiras (CGU, Corregedoria da Receita Federal) para fins de se debater e identificar quais deveriam ser o **propósito e princípios do Grupo Permanente**. Assim, após uma semana de intensas atividades, os presentes concluíram a definição do propósito e apresentaram doze princípios, os quais restaram aprovados pela Procuradora-Geral da União Hélia Maria de Oliveira Bettero, através da edição da Portaria nº 12, de 15 de dezembro de 2009, quais sejam:

#### PROPÓSITO

*Combater toda forma de corrupção e defender o patrimônio público, de modo a fomentar a honestidade e a ética na sociedade.*

#### PRINCÍPIOS

##### 1º. UNIFORMIDADE

Atuar harmonicamente, seguindo diretrizes comuns, buscando os mesmos fins e utilizando instrumentos de atuação semelhantes, sem prejuízo da capacidade criativa de cada membro do Grupo.

##### 2º. ARTICULAÇÃO INTRA E INTERINSTITUCIONAL

Para atingir suas finalidades, o Grupo deverá manter instrumentos de cooperação mútua entre seus integrantes, bem como com outros órgãos e instituições com fins correlatos.

##### 3º. COMPROMETIMENTO

O Grupo deve estar comprometido com a efetivação dos seus propósitos, mantendo-se leal às suas diretrizes e ao interesse público.

##### 4º. TRANSPARÊNCIA

Agir com transparência, provendo o acesso às informações sobre a atuação do Grupo (salvo as que estiverem sob reserva ou sigilo), assim como apresentar à sociedade os resultados obtidos.



#### 5º. EFICIÊNCIA E EFETIVIDADE

Empregar, com agilidade e eficiência, todos os meios administrativos e judiciais disponíveis para combater a corrupção e defender o patrimônio público, de modo a viabilizar a execução das políticas públicas e a boa gestão administrativa.

#### 6º. EXCELÊNCIA NA ATUAÇÃO

Empregar a melhor técnica disponível no exercício de suas atribuições, buscando o constante aperfeiçoamento para o excelente desempenho das atribuições com dedicação na concretização dos propósitos do Grupo.

#### 7º. INTERAÇÃO COM A SOCIEDADE

Estimular a sociedade a participar das medidas de controle do patrimônio público e de combate a toda forma de corrupção. O Grupo deve figurar como referência e destinatário natural de representações acerca de desvios e irregularidades.

#### 8º. DESCONCENTRAÇÃO

Consiste na distribuição de poderes indispensáveis para cada membro do Grupo atuar de forma célere e eficaz, estimulando a liberdade técnica e a independência funcional dos Advogados da União.

#### 9º. ESPECIALIZAÇÃO

O Grupo deve ser composto por Advogados da União com perfil proativo e capacitação específica para alcançar os objetivos propostos.

#### 10º. EXCLUSIVIDADE

Os integrantes do Grupo devem atuar com exclusividade na realização das atribuições relativas ao Grupo, a fim de garantir a atuação coordenada, efetiva, especializada e eficiente, indispensável ao combate à corrupção e à defesa do patrimônio público.

#### 11º. PRÓ-ATIVIDADE

Pró-atividade significa a atuação persistente no combate à corrupção e na defesa do patrimônio público, por meio de medidas antecipativas, preventivas e construtivas, independentemente de provocação externa.



## 12º. ATUAÇÃO RESPONSÁVEL

A atuação do Advogado da União deve ser pautada pela consciência de sua função institucional, devendo zelar pela qualidade e pela eficiência do seu trabalho, bem como devendo evitar demandas temerárias, desproporcionais e infundadas.

## DA INOVADORA ATUAÇÃO NO COMBATE À CORRUPÇÃO

35. Quando se fala em crime organizado se pensa em corrupção e quando se está diante da corrupção invariavelmente se encontrará o crime organizado. Essa intrincada simbiose é reconhecida pelo **Ministro Gilson Dipp**, quando diz que *não há organização criminosa se não houver a presença de um agente público ou político* e que a corrupção é o crime que mais gera recursos para serem lavados, numa proporção de 60 a 70%.

36. Se os conceitos de crime organizado e corrupção se comunicam, a resolução de um passa pela resolução do outro, porém não raras vezes se considera o problema parcialmente, sem entendê-lo em toda a sua amplitude e, por consequência, pouco se faz eficazmente para resolvê-lo. E sequer estou aqui me referindo à necessidade de análise da corrupção não restrita às fronteiras do Direito, mas também da Sociologia, da Filosofia, da Ciência Política, dentre outras. Não; refiro-me, outrossim, aos que concebem a corrupção apenas como um problema a ser corrigido pela vertente criminal do Direito, os quais não percebem a realidade da pouca efetividade e mesmo aplicação das penas privativas da liberdade para esse tido de conduta, como também não compreendem a realidade de a verdadeira motivação da prática da corrupção consubstanciar-se no proveito econômico perseguido por corruptos e corruptores.

37. Ora, se a privação da liberdade faz parte do risco do negócio, a fruição dos bens e vantagens adquiridas ilícitamente constitui objeto do negócio, cuja perda faz desaparecer a sua própria razão de ser. Por isso, a atuação judicial para a recomposição do patrimônio público na esfera civil tem merecido crescente atenção das autoridades que estão na vanguarda do efetivo combate à corrupção no Brasil.

38. E, permissa vênia, me parece ser exatamente essa a grande missão do Grupo: contribuir – e a cada dia se aperfeiçoar, para que o objetivo central de corruptos e corruptores seja frustrado. Isso, contudo, sem a pretensão de inventar



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO  
Departamento de Patrimônio e Probidade



a roda, mas de contribuir (ajudar e ser ajudado, ao lado de outras Instituições) para que o combate à corrupção seja realizado de modo organizado, como de fato organizada é a sua prática.

39. Porém, por mais simples ou natural que devesse ser essa mútua cooperação, alcança-la talvez seja o maior obstáculo a ser vencido. Por isso, todas as instituições, em especial as diretamente envolvidas na resolução do problema, necessitam abstrair-se de suas próprias e personalistas aspirações para então somar esforços, trabalhar e dedicar investimentos numa mesma direção: a da erradicação da corrupção no Brasil até níveis minimamente aceitáveis.

40. É por isso que ao longo de quatro anos na Direção do DPP, boa parte dos esforços na condução do Departamento e do Grupo têm sido dedicados ao diálogo com outras Instituições, para que juntos sejamos capazes de nos convencer que o combate à corrupção não se faz com a descoberta ou apuração do ilícito, e nem mesmo com a possível prisão dos envolvidos, mas também e principalmente com o bloqueio de bens e valores maculados por condutas inadequadas e, ao final, com a efetiva recomposição do patrimônio público.

41. E é justamente nesse aspecto que a participação da AGU se revela necessária e essencial, pois tem a missão de representar judicial e extrajudicialmente a União, concretamente personificada através de seus órgãos e instituições, como a Controladoria-Geral da União, o Tribunal de Contas da União, o Departamento de Polícia Federal, a ENCCLA, o COAF, dentre outros.

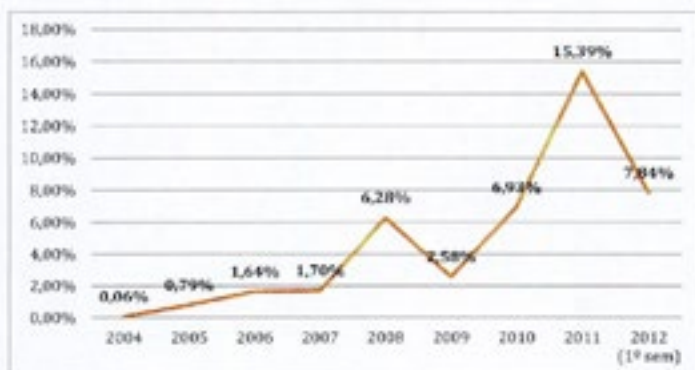
42. Pensar em sentido contrário é diminuir-se a si mesmo, é não dar a devida amplitude à missão institucional decorrente da respectiva investidura, e isso pode ocorrer dentro ou fora de nossa própria casa. É preciso reconhecer, contudo, que dia-a-dia novos personagens cerram fileira em prol do vento da Justiça, porém o Grupo nasceu e deve renascer diariamente imbuído desse espírito; não pode jamais dele se afastar.

43. Esse espírito, aliás, é que está por trás dos números do Grupo Proativo ao longo de três anos e meio de existência. Como exemplo, nesse período 10.193 ações foram ajuizadas ou objeto de intervenção por parte do Grupo, assim distribuídas:

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
 PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO  
 Departamento de Patrimônio e Probidade



44. A respeito dos percentuais de recuperação, os números são os seguintes:



45. Sobre os dados acima, dois pontos merecem consideração. Primeiro, que no segundo semestre de 2011 foram criados os novos códigos de recolhimento da AGU, o que possibilitou nova parametrização e melhor especificação dos valores recolhidos. O outro ponto reside no fato de no segundo semestre de 2011 ter havido o recolhimento de R\$ 52 milhões a partir da execução em relação ao Grupo OK, e que no primeiro semestre de 2011 ainda não havia

**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO**  
 Departamento de Patrimônio e Probiidade



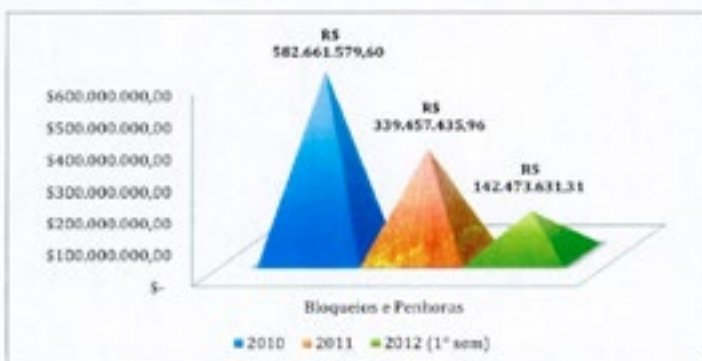
sido celebrado o acordo com o mesmo Grupo, o que certamente repercutirá nos valores a serem considerados ao final de 2012.

46. Ademais, importante registrar que a meta de 25% de recuperação até 2016 já previa a mudança na sistemática de recolhimento, ou seja, a meta está mantida.

47. A respeito dos percentuais de recuperação relativamente às multas do TCU, tem-se o seguinte:



48. A respeito dos valores penhorados e bloqueados, o dados começaram a ser computados em 2010 e são os seguintes:



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO**  
 Departamento de Patrimônio e Probidade



49. A respeito dos valores bloqueados e penhorados, dois fatos merecem registros, um positivo e outro negativo.

- 1º. **POSITIVO**: os números de 2010 refletem o êxito em penhoras realizadas em imóveis e alugueis de pessoas vinculadas ao **Grupo OK**, que acabaram por pressionar o Grupo a assinar acordo para pagamento de parte de sua dívida com a União, no valor de aproximadamente **R\$ 468 milhões**, remanescendo a cobrança de cerca de R\$ 542 milhões.
- 2º. **NEGATIVO**: em 2012 a Procuradoria-Regional da União na 1ª Região bloqueou aproximadamente **R\$ 170 milhões em dinheiro**, depositados em conta da **Federação Brasileira de Hospitais**. No entanto, o TRF da 1ª Região determinou a liberação dos valores, decisão esta recentemente confirmada pela Presidência do STJ. **Não fosse esse revés judicial**, teríamos bloqueado no 1º semestre de 2012 aproximadamente **R\$ 510 milhões**.

50. A respeito dos valores objeto de negociação e parcelamento de créditos da União, temos o seguinte:



51. Evidente, assim, a mudança de perspectivas e paradigmas a partir da criação e atuação do Grupo. Porém, não podemos nos esquecer ser também de solar evidência que a jornada ainda é longa. Há muito por se fazer, trabalhar e ser superado.

52. Para tanto, o Grupo tem metas até 2016, com projeções até 2018, as quais, contudo, necessitam de investimentos que devem ser feitos urgentemente, assim como urge o clamor por um Estado de Justiça, mas para tratar desse assunto avançaremos ao tópico seguinte.



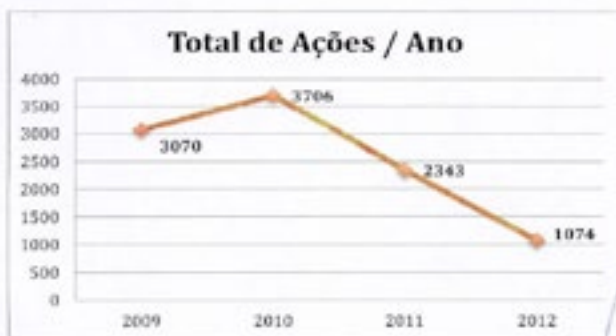
### DOS PROJETOS E DAS NECESSIDADES DO GRUPO

53. Por mais incrível que possa parecer, o **primeiro** passo a se dar adiante depende de **retroagirmos** ao ponto mais básico da **Portaria PGU n° 15/2008**, que criou o Grupo. Isso porque em março do corrente ano se indagou aos integrantes do Grupo, quais de fato se dedicam ao Grupo Proativo com exclusividade de atribuições, quando descobriu-se que dos 115 Advogados da União do Grupo, 52 ou **45%** dos seus integrantes **não** têm exclusividade.

54. Ou seja, passados três anos e oito meses da criação do Grupo, diversas Procuradorias da União ainda não se adequaram à Portaria 15. Se é verdade que, s.m.j., os gestores locais têm sua parcela de responsabilidade (pois há descumprimentos que ultrapassam as justificativas razoáveis); de outro, membros (sim, cada um de nós) e direção da casa precisam refletir sobre essa situação.

55. Não tenho aqui a intenção de apontar culpados (longe de mim isso), mas de apontar um problema que afeta a atuação proativa da AGU como um todo e, como tal, necessita ser rapidamente resolvido. A situação é tão **preocupante** que hoje há Procuradorias apontando a incapacidade de acompanhar adequadamente os processos já ajuizados (o que seria o mínimo).

56. E mais, os números hoje mostram que o Grupo tem perdido a capacidade de manter os níveis de ajuizamento de ações com base nos casos a ele submetidos, conforme abaixo exposto:





57. Da mesma forma, embora o Grupo tenha superado a meta de todo o ano em valores quanto aos acordos e parcelamentos realizados, trouxe preocupação o fato de no 1º semestre de 2012 terem sido realizados **apenas 35%** do quantitativo de acordos de 2011. Os números totais de acordos nesses dois períodos demonstram essa queda, conforme abaixo:



58. E para agravar a situação, a tendência é de crescimento acentuado do número de encaminhamentos de apurações por parte dos órgãos de controle, sobre o que se falará pouco mais adiante quando abordar as questões da meta do Grupo e bases para seu alcance.

59. E nunca é demais frisar que atuação proativa, combate à corrupção ou defesa da probidade está longe de significar a propositura de ação; antes de tudo **(i)** é ajuizar ações fundamentadas, bem preparadas e adequadamente instruídas, **(ii)** é ser proativo e acompanhar de perto a fase instrutória, sob pena de não se ter condenação, **(iii)** é buscar alternativas processuais aptas a gerar efetivo ressarcimento (e isso passa por trabalho de pesquisa de possíveis "laranjas", de pedidos cautelares e liminares, de pedidos de desconsideração de personalidade jurídica, de pesquisas de bens em locais não usuais, etc), **(iv)** é incrementar o ressarcimento consensual dos prejuízos gerados ao erário (conforme recomendado à AGU pela OEA em sua avaliação do país), **(v)** é a tentativa constante de abreviação do tempo entre o ajuizamento da ação e o seu final, **(vi)** dentre outros.



60. Espera-se, assim, que o **concurso público em andamento para prover cargos de Advogados da União seja capaz de agregar recursos humanos ao Grupo Permanente de Atuação Proativa.**

61. Evidente, portanto, a **singularidade do momento e a importância da reflexão** a respeito do adequado dimensionamento do Grupo Proativo diante do que os órgãos de controle e a sociedade esperam dele e da AGU. E essa necessidade se agrega frente aos desafios e projetos até 2016, com reflexos até 2018, conforme será tratado nos próximos parágrafos.

62. Nesse sentido, a primeira e basilar **meta** do Grupo Permanente até 2016 é alcançar **25% de recuperação de ativos**. Trata-se de meta audaciosa, é verdade, mas factível se agregarmos fatores que, cumulados, contribuirão para o seu alcance.

63. Essa meta, aliás, foi adotada publicamente por Sua Excelência, o Advogado-Geral da União, em manifestações públicas. Como exemplo, cita-se o seguinte trecho de entrevista à Revista Época publicada dia 21 de maio de 2012:

***ÉPOCA** - Que atenção se dá ao dinheiro perdido com corrupção?*

***Adams** - Eles caem em nossa área de processação de crédito. Historicamente, o nível de sucesso nessa área é baixo, em torno de 5% do que é devido. Mas estamos melhorando. Nos casos de corrupção, evoluímos para 15%. A meta é chegar a 25% em 2017. É pouco? Sim, mas é muito em relação ao que se fez no passado. Recuperar esse dinheiro é uma forma prática de combater a corrupção.*

64. E para alcançá-la, alguns **requisitos básicos** são necessários. O **primeiro**, como já abordado, diz respeito ao **cumprimento rigoroso da Portaria 15/2008** por parte das Procuradorias da União, seja no tocante ao **quantitativo** mínimo de Advogados da União, seja no tocante à **exclusividade** de sua atuação. Sem isso será impossível o alcance da meta.

65. Em **segundo** lugar, importante atentarmos para recentes e iminentes frentes de trabalho que estão sendo abertas ou revisadas, dentre as quais destacam-se:



- 1º. Recentes tratativas mantidas com a CGU para incrementar a troca de informações entre as instituições. A esse respeito, estão sendo revistos mecanismos de encaminhamento das Tomadas de Contas Especiais com irregularidades e prejuízo ao erário, bem como a CGU está preocupada com a efetiva adoção de providências e reais resultados de suas apurações encaminhadas à AGU, o que foi expresso recentemente em reunião havida entre este subscritor e Assessor Especial do Ministro-Chefe da CGU.
- 2º. A criação de área especializada no combate ao desvio de recursos públicos no âmbito do Departamento de Polícia Federal, com inspiração inclusive no Grupo Permanente da AGU e para atuação coordenada com este. Para tanto, a Polícia Federal iniciou o encaminhamento rotineiro de suas operações e inquéritos com evidência de prejuízos ao erário, a fim de a AGU ajuizar as respectivas ações cíveis em busca do correspondente ressarcimento e punição com base na Lei de Improbidade.
- 3º. O iminente encaminhamento de decisões do COAF para fins de ajuizamento de ações por parte da AGU a fim de buscar o ressarcimento de valores ao erário. As tratativas já estão avançadas e o COAF manifestou interesse nesse encaminhamento.
- 4º. O crescente encaminhamento ao DPP de processos disciplinares com decisões expulsórias a partir de decisões ministeriais, para ajuizamento de ações de improbidade ou ressarcimento ao erário.
- 5º. Por decorrência da exemplificativa enumeração acima, há a necessidade de adequado e eficaz acompanhamento de maior quantitativo de ações judiciais, o que por si só não é simples.

66. Tais fatores, por certo, evidenciam a constante necessidade de acompanhamento e previsão de crescimento do quantitativo de Advogados da União a integrar o Grupo.

67. Repita-se, especialmente a partir do prêmio **INNOVARE** e da recente celebração de **acordo milionário com o Grupo OK**, as demandas e cobranças em relação ao Grupo são e serão crescentes. Em contrapartida, não apenas sem o estrito respeito à Portaria PGU n.º 15/2008, mas também o não crescimento do Grupo a curtíssimo prazo causará o seu **estrangulamento** e por si só **prejudicará** o alcance da **meta de 25%** de recuperação de ativos até 2016.

68. Em **terceiro** lugar, não será possível se trabalhar com a **meta de 25%** sem urgentíssimo investimento em equipamentos e sistemas com vistas à localização de devedores e seus bens. Sobre isso, importante destacar que há projeto encampada pelo Departamento de Gestão Estratégica da AGU, em



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO  
Departamento de Patrimônio e Probidade



execução no Departamento de Tecnologia e Informação, para fins de aquisição e instalação de equipamentos e sistemas aptos a dar suporte à atividade finalística do combate à corrupção: a efetiva recomposição do patrimônio público.

69. A esse respeito, não se pode deixar de anotar que sem a intervenção direta do DGE na concretização do respectivo projeto, teme-se por sua não execução ou execução tardia, principalmente quando se trabalhava com a sua conclusão ainda no primeiro semestre do corrente ano.

70. Em **quarto** lugar, não basta o quantitativo de Advogados da União, essencial também a sua qualificação específica, o que ainda não é possível no Brasil. Para corrigir isso, foi proposto à Escola da AGU e ao próprio dirigente máximo da Instituição a realização de acordo de cooperação com a **Universidade de Salamanca** para:

- criar canais de colaboração contínua através do «Grupo de Estudos sobre a Corrupção» e da «Pós-Graduação de Estado de Direito e Bom Governo» da Universidade de Salamanca;
- realizar projetos de pesquisas, seminários, congressos, intercâmbios e programas de colaboração acadêmica e científica, fortalecendo e desenvolvendo o estudo entre ambas as Instituições;
- realizar intercâmbio de professores e pesquisadores tanto da Universidade de Salamanca como da Escola da Advocacia-Geral da União.

71. Ocorre que a pretensão vai além. Não se pretende apenas que a AGU aprenda com a Universidade de Salamanca, mas que se torne centro de pesquisa, ensino e disseminação de conhecimento e prática no combate à corrupção e recuperação de ativos. Desta forma, até 2016 almeja-se iniciar na Escola da AGU **mestrado** ministrado para (e por, ao menos em parte) integrantes da própria Instituição e de outras Instituições parceiras, específico no Estudo do Estado de Direito e da Corrupção. Seria o primeiro do Brasil e da América Latina, o que colocará a AGU na **vanguarda mundial** da temática.

72. Agregue-se a isso a necessidade de o Grupo ser integrado e conduzido por colegas com reconhecida capacidade técnica a respeito do tema e dotados de estrito espírito coletivo e público, desprovidos ao máximo de vaidades e interesses pessoais sobrepostos aos coletivos, sob pena de o Grupo ter corpo mas perder sua alma, a alma capaz de respirar o sonho de um país mais justo e menos desigual, com menos corrupção e mais equidade.



### CONCLUSÕES

73. Por todo o exposto, pretende-se com o presente despacho:
- 1º. Criar memória do Grupo Permanente de Atuação Proativa da AGU capaz de contribuir para a constituição da sua história;
  - 2º. Apontar os principais avanços por ele alcançados ao longo de três anos e meio de existência;
  - 3º. Apontar seu estágio atual e os principais desafios sobre ele lançados;
  - 4º. Constituir referência para os necessários ajustes e avanços para o alcance da meta de 25% de recuperação de ativos e para os demais projetos do Grupo apontados no presente despacho, destacando-se:
    - a. O efetivo cumprimento da Portaria PGU n° 15/2008, com previsão de vagas no concurso em andamento para o provimento de cargos de Advogados da União;
    - b. O efetivo cumprimento do convênio celebrado entre a AGU e a Receita Federal do Brasil; e;
    - c. A implantação do Laboratório de Análise de Créditos.
74. Por fim, não posso deixar de consignar meu agradecimento especial a Vossa Excelência por sua visão em relação à importância do trabalho do Grupo e pela sempre presente disposição em viabilizar o aperfeiçoamento das suas atividades.

Brasília, 6 de setembro de 2012.

**ANDRÉ LUIZ DE ALMEIDA MENDONÇA**  
ADVOGADO DA UNIÃO  
DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE PATRIMÔNIO E PROBIDADE

## ANEXO C – Informações N. 02/2015-RDA/DPP/PGU/AGU



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
 PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO  
 DEPARTAMENTO DE PATRIMÔNIO E PROBIDADE

**INFORMAÇÕES Nº 002/2015-RDA/DPP/PGU/AGU****PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 00405.000136/2015-51 (SAPIENS).****PROCEDÊNCIA:** Coordenação-Geral de Gestão Estratégica (Gabinete da Procuradoria-Geral da União).**ASSUNTO:** Contribuição do Departamento de Patrimônio e Probidade para a elaboração do Relatório de Gestão da Procuradoria-Geral da União 2011-2014.

Trata-se de peça de informação cuja finalidade é apresentar teor para composição do Relatório de Gestão da Procuradoria-Geral da União 2011-2014, no que compete aos temas sob atribuição do Departamento de Patrimônio e Probidade.

**1. Competência do Departamento de Patrimônio e Probidade**

Sem prejuízo da reprodução abaixo das disposições do Decreto nº 7.392, de 2010, cumpre expressar registro sobre a grave lacuna que representa a não aprovação, desde 2011, do novo Regimento Interno da Procuradoria-Geral da União, sendo de difícil compreensão os motivos pelos quais este tão importante normativo não pôde, ainda, ser objeto de consenso, finalização e edição, neste período de três anos.

Competência prevista em Lei:

Art. 8º-E da Lei nº 9.028, de 1995: É criada, na Procuradoria-Geral da União, a Coordenadoria de Ações de Recomposição do Patrimônio da União (atualmente Coordenação-Geral de Créditos e Precatórios) com a finalidade de recuperar perdas patrimoniais sofridas pela União, à qual incumbe também a execução de títulos judiciais e extrajudiciais, inclusive os expedidos pelo Tribunal de Contas da União. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 2001)

Competência prevista em Decreto:

Art. 23 do Decreto nº 7.392, de 2010: Ao Departamento de Patrimônio e Probidade compete: (Redação dada pelo Decreto nº 7.526, de 2011).

I – planejar, coordenar e supervisionar as atividades relativas à representação e à defesa judicial da União em matéria de patrimônio, meio ambiente, probidade e recuperação de ativos; (Redação dada pelo Decreto nº 7.526, de 2011).

II – exercer a representação e a defesa judicial da União, nos casos de competência da Advocacia-Geral da União, junto ao Superior Tribunal de Justiça, ao Tribunal Superior Militar e à Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência;

a) nas demandas que tenham por objeto questões afetas a posse, a patrimônio imobiliário, mobiliário, histórico, artístico, cultural e paisagístico, a terras indígenas, a remanescentes de quilombos e patrimônio a ser incorporado, o meio ambiente, o patrimônio genético, o conhecimento tradicional associado, bem como a biossegurança; (Redação dada pelo Decreto nº 7.526, de 2011).

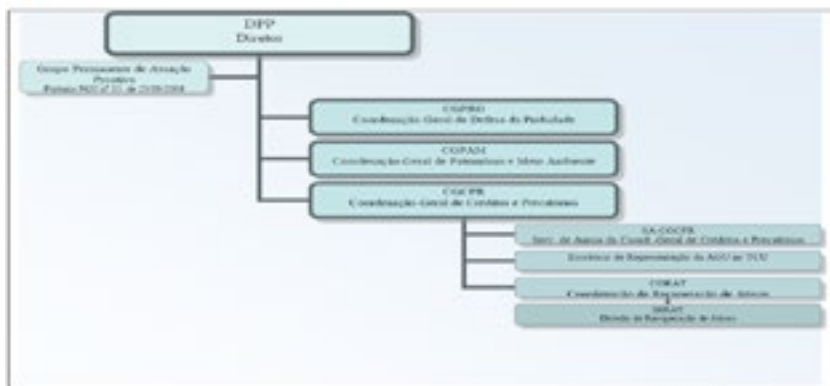
b) nas demandas que tenham por objeto questões afetas à probidade administrativa e à respectiva recomposição do erário; (Redação dada pelo Decreto nº 7.526, de 2011).

c) nas cobranças de crédito da União, inclusive os apurados pelo Tribunal de Contas da União, bem como na análise das respectivas propostas de acordos de parcelamento, resultantes os processos de competência da Justiça do Trabalho; e (Redação dada pelo Decreto nº 7.526, de 2011).

III – orientar e supervisionar as atividades de representação e defesa judicial da União nos precatórios e requisições de pequeno valor, resultadas as competências específicas do Departamento Trabalhista. (Redação dada pelo Decreto nº 7.526, de 2011).



## 2. Estrutura do Departamento de Patrimônio e Probidade



LOTAÇÃO DE ADVOGADOS DA UNÃO				
	TIPO DO CARGO			TOTAL
	GESTÃO	PROATIVO	REATIVO	
Subseção	1 (01)	6 (01)	6 (06)	13 (13)
CGPRO	1 (01)	2 (02)	6 (06)	9 (09)
CGPAM	1 (01)	2 (02)	2 (02)	5 (05)
CGCP	1 (01)	3 (03)	6 (06)	10 (10)
CORAT	1 (01)	6 (06)	6 (06)	13 (13)
<b>TOTAL</b>	<b>5 (05)</b>	<b>7 (07)</b>	<b>23 (23)</b>	<b>35 (35)</b>

LOTAÇÃO DE PESSOAL DE APOIO				
	TIPO DO CARGO			TOTAL
	SERVIDORES	TERCEIRIZADOS	ESTAGIÁRIOS	
Subseção	5 (05)	1 (01)	1 (01)	7 (07)
CGPRO	6 (06)	6 (06)	1 (01)	13 (13)
CGPAM	2 (02)	6 (06)	1 (01)	9 (09)
CGCP	4 (04)	6 (06)	5 (05)	15 (15)
CORAT	1 (01)	6 (06)	1 (01)	8 (08)
<b>TOTAL</b>	<b>19 (19)</b>	<b>25 (25)</b>	<b>9 (09)</b>	<b>53 (53)</b>

\*Não contabilizados os militares civis por tempo indeterminado.



PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO  
DEPARTAMENTO DE PATRIMÔNIO E PROBIDADE

Continuação de INFORMAÇÕES Nº 002/2015-READ/PP/PROJUNIO

CARGOS EM CONCESSÃO	QTD
DAS 5	1
DAS 4	3
DAS 3	1
DAS 2	1
DAS 1	1
TOTAL	7

### 3. Principais atuações do Departamento de Patrimônio e Probidade (2011/2014)

#### PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Instituído em 2011, o Planejamento Estratégico constitui-se como a base fundamental para todas as decisões, atuações, projetos e correções adotados no âmbito do Departamento de Patrimônio e Probidade da Procuradoria-Geral da União.



#### CASO COMPANHIA BRAZILIA S.A.: ECONOMIA DE MAIS DE R\$ 16 BILHÕES

CLIENTE: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (SECRETARIA DE PATRIMÔNIO DA UNIÃO) E SECRETARIA DE AVIAÇÃO CIVIL.

Trata-se de questão envolvendo a desapropriação do Aeroporto do Galeão, havendo pretensão de particulares em receber indenização bilionária. Houve ocorrência no Tribunal Regional Federal da 2ª Região, porém, por atuação do Departamento de Patrimônio e Probidade, no Superior Tribunal de Justiça (REsp 894.911/RS), veio a ser reconhecida a prescrição da pretensão executória, "que teve o prazo extintivo contado a partir do trânsito em julgado da Apelação da sentença de liquidar", a qual se deu em 02/06/1990. Findando, o prazo, em 02/06/2010, conforme reconhecido pela Corte Superior, em julgamento de 21/07/2011.

Um dado pitoresco: os autos originais do feito foram extraviados, vindo a aparecer, após anos, num banco de uma igreja no Rio de Janeiro.

A parte advena vem apresentando recursos despropositados, culminando com a imposição, contra si, de multa de 0,5% (meio por cento), sobre valor da causa, face a embargos de declaração protelatórios. Não obstante, o feito merece, ainda, acompanhamento prioritário, especialmente, em seu seguimento no âmbito da Justiça Federal da 2ª Região.

#### AÇÕES JUDICIAIS DAS CARBONÍFERAS

CLIENTE: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

Nas chamadas "Ações das Carboníferas", discute-se a reparação dos danos ambientais provocados pela atividade de mineração realizada na Região da Bacia Carbonífera do sul do Estado de Santa Catarina, tendo havido o trânsito em julgado no processo de conhecimento, sem definição dos valores a serem pagos. Tratam-se das mesmas ações judiciais envolvendo questão de direito ambiental no País, na qual figuram, no polo passivo, empresas carboníferas e, também, a União, na qualidade de responsável solidária.

Os Recursos Especiais nº 1.218.902/SC e 1.198.290/SC, relacionam-se já à fase de execução dos feitos, e ainda encontram-se pendentes de julgamento de mérito no Superior Tribunal de Justiça, desde 2011. Nelles, discute-se, em especial, questões relacionadas à liquidação e pericia quanto à extensão do dano ambiental, além disso, eventualmente, o fato de a União ter sido indevidamente responsabilizada a reparar os danos gerados em período anterior a 1972.

O Departamento de Patrimônio e Probidade obteve êxito na atuação junto à Medida Cautelar nº 17.711/SC, ajuizada para conferir efeito suspensivo ao Recurso Especial 1.218.902/SC, estabelecendo-se, assim, a não produção imediata de efeitos do



acórdão recorrido, no tocante à determinação de promoção da recuperação de área degradada anteriormente ao ano de 1972, pelas empresas e solidária e eventualmente pela União, aguardando-se o julgamento do Recurso Especial.

#### PARCERIAS COM A POLÍCIA FEDERAL

CLIENTE: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (DEPARTAMENTO DA POLÍCIA FEDERAL) E ÓRGÃOS DA UNIÃO EM GERAL

Com a edição da *Orientação Normativa nº 44-COGER/DPF* de 21 de fevereiro de 2011, o Corregedor-Geral da Polícia Federal estabeleceu procedimentos a serem adotados, no âmbito da Polícia Federal, em relação aos aparatos de casos de improbidade administrativa em casos que impõem em ressarcimento ao erário, de modo a orientar – considerando a criação do Grupo Permanente de Atuação Proativa da Procuradoria-Geral da União – “*de apresentar dos procedimentos policiais e administrativos-disciplinares que, havendo indícios de dolo, má-fé ou de recursos públicos federais ou qualquer outro prejuízo ao erário da União, promovam a comunicação do fato ao órgão contencioso local de Advocacia-Geral da União, encaminhando cópia das peças pertinentes para adoção das medidas de sua competência*”.

A partir desta norma, a Procuradoria-Geral da União e o Departamento da Polícia Federal passaram a iniciar melhor interação, no exercício de suas atribuições, para o alcance das finalidades relacionadas ao combate à corrupção e à improbidade administrativa.

Em 2013, foram enviadas pela Polícia Federal, para atuação da Procuradoria-Geral da União, 18 operações policiais deflagradas. Cabe reconhecer que há muito ainda por fazer para dar maior dimensão e concretude a esta importante parceria, que se vê dificultada, especialmente, em razão da carência dos recursos humanos atualmente alocados ao Grupo Proativo (Advogados da União e servidores da carreira de apoio).

Porém, houve casos de destaque nesta importante cooperação. Por exemplo, a **Operação Paralelo 31-5**, que marcou a desartifugação de um esquema de desvio de recursos em obras públicas (site-se a Baragem Anorezinhá, em Bagé/RS), conforme auditoria da Controladora-Geral da União, quatro empresas gaúchas do setor de engenharia estão envolvidas no esquema de fraudes em licitações e desvio de recursos públicos, além de crimes ambientais e formação de quadrilha, além de superfaturamento de equipamentos hidromecânicos e medições de serviços não executados, que, no total, apontam para prejuízo à União de cerca de R\$ 12 milhões. A Justiça Federal definiu o pedido da Polícia Federal pelo sequestro de bens/valores dos investigados, para ressarcimento dos prejuízos à União. Além da atuação penal, na esfera civil, com uso de dados da investigação policial, o Ministério Público Federal e a Advocacia-Geral da União ingressaram com ação civil pública, visando igualmente o ressarcimento dos danos, onde foi determinado o embargo das duas obras e o bloqueio de recursos em monta suficiente ao ressarcimento envolvido no caso.

#### PRÊMIO INNOVARE 2011 – CATEGORIA ESPECIAL: CONFERIDO AO GRUPO PERMANENTE DE ATUAÇÃO PROATIVA DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (PGU)

O Prêmio Innovare é atualmente a maior premiação jurídica de âmbito nacional, inclusive com reconhecimento internacional, sendo uma realização conjunta do Instituto Innovare, Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, Associação de Magistrados Brasileiros, Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, Associação Nacional dos Defensores Públicos, Associação dos Juizes Federais do Brasil, Ordem dos Advogados do Brasil, e Associação Nacional dos Procuradores da República, com o apoio das Organizações Globo.

No ano de 2011, o tema da categoria especial foi “Combate ao Crime Organizado” e foi exatamente nesta categoria que o Grupo Permanente de Atuação Proativa da Procuradoria-Geral da União sagrou-se como prática jurídica inovadora e foi laureado.

Reconheceu-se que a criação do Grupo foi responsável pela concepção de um novo perfil de Advocacia Pública (até então voltada quase exclusivamente para a atuação reativa em juízo) e um novo perfil de combate à corrupção em juízo, articulado e coeso, em âmbito nacional, e focado na efetiva recomposição do patrimônio público.

Neste ponto, vale destacar, ainda, o reconhecimento formal do Grupo Proativo, como boa prática e medida inovadora nos temas de combate à corrupção e recuperação de ativos, expressado pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos da América (2011), pela Organização das Nações Unidas (UNODC), em 2011 e 2012, pela International Bar Association (2011) e nas Mensagens Presidenciais de 2011 e 2012.

#### ELEVÇÃO DA ALÇADA PARA DISPENSA DE PROPOSTURA DE AÇÕES JUDICIAIS

CLIENTE: MINISTÉRIO DA FAZENDA

Com a edição da *Portaria do Advogado-Geral da União nº 372* de 25 de agosto de 2011, foi elevada o limite de alçada, de R\$ 1.000,00 (valor então vigente desde 1997) para R\$ 10.000,00 ou R\$ 5.000,00 (em casos de multas administrativas), relativo à autorização geral para não propositura de ações judiciais de cobrança e recuperação de créditos da União.

Trouxe-se de medida de cunho econômico-gerecinal, há muito tempo apontada como necessária pelos Advogados da União e, também, pelo Poder Judiciário, fundamentada, à época, em uma admissível proximidade do custo de um processo de cobrança, no contexto da comparação com o que efetivamente poderia ser arrecadado ao erário.

Como no modelo anterior, vê-se que não se trata de uma determinação de não propositura, mas sim, de uma prévia autorização geral, de modo que, sob avaliação do responsável pelo caso concreto, a ação – mesmo como vale abaixo da alçada – pode vir a ser proposta.

As disposições da Portaria não acarretam em dispensa da adoção de procedimentos e diligências extrajudiciais destinados à cobrança e recuperação dos respectivos créditos, ao contrário, exigem sua intensificação.

#### PROTESTO CARTORÁRIO DE TÍTULOS EXECUTIVOS REPRESENTATIVOS DE CRÉDITOS DA UNIÃO

CLIENTES: ÓRGÃOS DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E ÓRGÃOS DA UNIÃO EM GERAL

Com o advento da citada *Portaria do Advogado-Geral da União nº 372*, surgiu a necessidade de intensificar meios de cobrança extrajudicial. Neste contexto, seguindo antecedente e bem sucedida atuação da Procuradoria-Geral Federal, a Procuradoria-Geral da União celebrou convênio com o Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil (IETPB), para fins de cobrança de créditos da União mediante protesto cartorário dos títulos executivos representativos destes créditos.

Assim, acordões dos Tribunais de Contas da União, sentenças e acordões com trânsito em julgado, contratos da administração (com natureza de título executivo) e outros títulos, à luz de regulamento de alçada, passaram a ser encaminhados para



probleto, nas unidades da federação em que os cartórios de protestos anuissem ao convênio nacional e a União fosse dispensada do pagamento das custas cartórias.

A regularidade desta situação, em especial em relação a decisões judiciais, já foi reconhecida no âmbito do Superior Tribunal de Justiça. Veja-se o seguinte trecho do julgado proferido no RESP 750.805/RS: *"Não há dúvida que a sentença condenatória transitada em julgado é documento de crédito. Representa, sem possibilidade de discussão, uma obrigação imposta ao réu que deverá ser cumprida. Se os títulos de crédito, documentos particulares produzidos sem a chancela do Estado, oferecem ao protesto como forma de colocar o devedor em mora, não há porque não admiti-lo em relação a sentença judicial transitada em julgado"*.

Cumpre recordar que o acordo em nível nacional foi precedido de acordos em nível estadual, empreendidos pela Procuradoria da União no Estado de Tocantins e pela Procuradoria da União no Estado de Minas Gerais.

#### criação dos códigos de recolhimento (GRU) de receitas advindas do contencioso judicial (realização do ativo contingente)

CLIENTES: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, MINISTÉRIO DA FAZENDA E ÓRGÃOS DA UNIÃO

Em atendimento a antiga determinação do Tribunal de Contas da União, no sentido de que fossem mensurados e controlados a efetividade e os resultados da atuação em contencioso judicial da Advocacia-Geral da União, foram criados, em 2011, no SIAFI, códigos de recolhimento (GRU) para utilização pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral da União.

O processo de criação dos códigos contou com atuação conjunta deste Departamento de Patrimônio e Probidade e da Coordenação de Contabilidade da Secretaria-Geral de Administração (AGU), havendo acompanhamento da Secretaria do Tesouro Nacional e culminando com a edição da *Portaria da Secretaria-Geral de Administração nº 291* de 1º de julho de 2011.

A partir de então passou-se possível aferir, de modo exato, a arrecadação e recuperação de receita da União decorrente da concretização de seu ativo contingente (ações judiciais ou procedimentos preliminares de apuramento), permitindo à Procuradoria-Geral da União, desde seus resultados, em cada caso e global, bem como traçar linhas de atuação estratégica, e, ao órgão de controle externo, acompanhar a efetividade da atuação em contencioso judicial dos interesses e direitos da União.

#### OPERAÇÃO SANGUSSUGA: VITÓRIAS NO PODER JUDICIÁRIO

CLIENTES: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO E MINISTÉRIO DA SAÚDE

Trouxe-se de atuação coordenada dos órgãos da União para desarticulação de chamada mafia das ambulâncias. Em 2004, a Controladoria-Geral da União alertou o Ministério da Saúde sobre a existência de uma quadrilha operando em âmbito nacional para desviar dinheiro público destinado à compra de ambulâncias. Em 2006, a Polícia Federal deflagrou a Operação Sanguessuga para desarticular o esquema, pelo qual quadrilha negociava licitação de empresas individuais ao Orçamento-Geral da União destinadas a municípios específicos, com recursos garantidos, o grupo manipulava e licitação valendo-se de empresas de fachada, assim, os preços da licitação eram superfaturados, chegando a ser até 120% superiores aos valores de mercado. Em 2009, o Grupo Permanente de Atuação Proativa promoveu o ajustamento de mais de 200 ações de improbidade administrativa (Lei nº 8.429, de 1992) em todo o país.

Em 2012, a Corte de Contas promoveu uma revisão na análise do caso, em especial, na metodologia de cálculo dos preços de referência das unidades móveis de saúde, o que levou a Controladoria-Geral da União, após instada pela Procuradoria-Geral da União, a afirmar que não seria mais "obviamente" sustentar os valores originais dos réus, bastando apenas a opção de aderir aos números do TCU.

Neste cenário, o Departamento de Patrimônio e Probidade expediu orientação nacional, nos termos da *Nota nº 1.086/2014-707/DPP/PGL/AGU* de 17/05/2012 (E-Maf Circular nº 026/2012 - PGL/AGU) de 30/05/2012), a relembrar: *"[...] o mais indicado inclusive em nome da efetividade processual, é reconhecer nos autos os novos valores, sem prejuízo da manutenção de qualquer caso em que restou verificada, além do prejuízo ao erário - que pode estar total ou parcialmente suprido a partir do réu - , a violação de princípios de Administração conforme art. 17 da Lei nº 8.429, de 1992, cabendo o supereminente reconhecimento de inadquirição da ação de improbidade (art. 17, § 11, da referida Lei, o qual veio a ser caracterizado e positivos afastando qualquer possibilidade de se imputar à Advocacia-Geral da União conduta maliciosa ou temerária no ajustamento das ações, havendo, à época, justa causa e, assim, dever de propor as ações, dado o caráter indisponível do interesse tutelado"*.

Não obstante, com o passar do tempo, diversas decisões judiciais, em vários estados da federação, vieram no sentido da condenação dos envolvidos, confirmando assim, a validade e a higidez da fiscalização empreendida pela Controladoria-Geral da União, a desconstrução das irregularidades havidas nos procedimentos licitatórios (esquema Biotel), bem assim, a prática de atos de improbidade administrativa, em alguns casos com reconhecimento de prejuízo a ser ressarcido aos cofres da União, em outros com reconhecimento ao ferimento aos princípios da Administração Pública.

#### JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA EM TERREÇOS DE MARINHA

CLIENTE: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (SECRETARIA DE PATRIMÔNIO EIA (IPAAC))

A Secretaria de Patrimônio da União exerce a exclusiva competência, dentre inúmeros outros, de conduzir nacionalmente as questões ligadas à administração dos terrenos de marinha (todos aqueles banhados pelas águas do mar ou dos rios navegáveis até a distância de 15 braças cravadas, ou 33 metros, para a parte da terra, contados desde o ponto ao qual chega o pramar médio). São propriedade da União, em regime de usufruto administrativo, sobre eles incidindo laudêmio (foro e taxa de ocupação, conforme o caso, situação que tem gerado uma forte demanda contenciosa perante o Poder Judiciário, com várias discussões ventiladas em âmbito nacional).

Algumas importantes vitórias foram obtidas e consolidadas no Superior Tribunal de Justiça:

*"A cobrança de laudêmio não se limita ao regime de alvarato de terreno de marinha, sendo exigível, ainda que em caso de regime de ocupação, quando se tratar de transferência onerosa de direitos sobre benfeitorias construídas em imóvel de União"* (STJ nº 2498) nos EDO nº 4, 333, 317/SC, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 20/05/2011, DE 26/06/2011.

*"[...] a atualização das taxas de ocupação - que se dá com a atualização do valor venal do imóvel - não se configura como imposição ou mesmo agravamento de um dever, mas sim reconspição de patrimonial, devendo na forma da lei. Daí porque*



PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO  
DEPARTAMENTO DE PATRIMÔNIO E PROBABILIDADE

Continuação de INFORMAÇÕES Nº 002/2015-ROA/PPY/GUAGU

inaplicável o ditame do dispositivo mencionado. (...) Similitermente, no caso das taxas de ocupação dos terrenos de marinha, é simplificado procedimento administrativo prévio com participação dos administrados interessados, bastando que a Administração Pública siga as normas do Decreto n. 2.395/97 no que tange à matéria. Após a divulgação da nova planta de valores venais e da atualização dela advinda, ai sim os administrados podem recorrer administrativamente e judicialmente dos pontos que consideram ilegais ou abusivos. Não há, portanto, que se falar em necessidade de contraditório para a incidência do art. 1º do Decreto n. 2.395/97. Recurso especial não provido. Acórdão submetido ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução STJ n. 8/08 (REsp 1.150.579/SC, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, julgado em 10/08/2014, DJe 17/08/2014).

**“Os registros de propriedade particular de imóveis situados em terrenos de marinha não são oponíveis à União”** (Súmula 416, julgado em 08/08/2012, DJe 13/08/2012).

“A Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento dos Embargos de Divergência 1.04.353/PE, sob a Relatoria do eminente Ministro Teori Albino Zavascki, firmou o entendimento no sentido de que é devido favorável sobre transferência de domínio útil de imóvel para integração de capital social de empresa, porquanto tal transferência reveste-se do caráter de onerosidade, apto a fazer incidir a aludida cobrança” (AgRg no Resp 1.338.978/PE, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 25/09/2012, DJe 02/10/2012).

Atualmente, o Departamento de Patrimônio e Probabilidade vem atuando no REsp 1.241.454/SC, no bojo do qual, se entende, estaria havendo indevida redução do que assentado no acórdão acima citado REsp (paralelo) 1.150.579/SC, com tentativa de oposição da União de fazer empregar o entendimento do que haveria necessidade de notificação prévia por maioria da taxa de ocupação do terreno de marinha, quando esta tivesse valor além da inflação. Por fim, cumpre destacar que, no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, a Coord.-G. de Patrimônio e Meio Ambiente, deste Departamento, conta com uma série histórica de cerca de 70% de decisões favoráveis.

#### **CASO OK: MAIOR ACÓRDO, EM ÂMBITO NACIONAL, PARA RECUPERAÇÃO DE ATIVOS EM CASOS DE CORRUPÇÃO**

**CLIENTE: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E JUSTIÇA DO TRABALHO**  
Trata-se de acordo celebrado entre a União (Procuradoria-Geral da União) e o Grupo OK, grupo econômico responsabilizado pelo Tribunal de Contas da União, dentre outros, ao ressarcimento e pagamento de multa, no caso de devolução de verbas públicas na construção da sede do Tribunal Regional do Trabalho no capital paulista.

Os envolvidos são seus em apêz pensis, de improbidade administrativa e de execução de acórdãos do Tribunal de Contas da União, as quais apuram as situações omissivas e repetidas financeiras envolvendo os débitos havidos na citada obra pública.

Após uma mudança de postura na condução das ações de execução de acórdãos da Corte de Contas, por atuação do Grupo Probado da Procuradoria Regional da União 1ª Região (que conseguiu, inclusive, conversão de dispositivos judiciais mesmo antes do trânsito em julgado no caso), o Grupo OK apresentou proposta de acordo para pagamento parcial dos valores em execução. Após cerca de 2 anos de tratativas, chegou-se a um acordo, em que a União passaria a receber o pagamento parcial (parte a vista e parte em parcelas) do montante da dívida, sem abrir mão de suas prerrogativas em juízo e com estipulação de garantias além do valor total da dívida, hoje estimado em mais de R\$ 1 bilhão.

Em números históricos, o acordo montou em R\$ 468 milhões, dos quais R\$ 61 milhões foram pagos à vista e o restante dividido em 96 parcelas (com atualização mensal pela SELIC, conforme disposição de lei). Até novembro de 2014, arrecadou-se cerca de R\$ 186 milhões.

A época, a então Procuradoria-Geral da União, Dra. Hellen Zetterer assegurou que seria feito “o acompanhamento regular para que estes valores retornem mais a mais ao cofre da União”. Com efeito, este acompanhamento é efetivo e incansável, promovido, mensalmente, junto à Caixa Econômica Federal, pela Coordenação de Recuperação de Ativos do Departamento de Patrimônio e Probabilidade, e divulgado na internet já tendo havido a imposição de multas por atraso em alguns pagamentos mensais e a negativa de transferência deste acordo para a sistemática do RFFIS (parcelamento de créditos fiscais da União administrados pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional).

Recentemente, a imprensa noticiou, por duas vezes, a tentativa de inserir dispositivos em medidas provisórias, que obrigariam a aplicação do RFFIS a todos os créditos da União administrados pela Procuradoria-Geral da União, os quais teriam sido editados para favorecer o Grupo OK. Porém, a primeira tentativa não passou pelo Congresso Nacional e a segunda tentativa foi objeto de festejado veto presidencial.

#### **COBRANÇA E RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS DA UNIÃO EM QUESTÕES ELEITORAIS**

**CLIENTE: JUSTIÇA ELEITORAL (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL E TRIBUNAIS REGIONAIS ELEITORAIS)**

Em janeiro de 2012, a Advocacia-Geral da União e o Tribunal Superior Eleitoral, celebraram o **Acordo de Cooperação Técnica nº 005/2012** para definir sua atuação conjunta com finalidade de garantir ressarcimento ao erário, decorrente da realização de eleições suplementares.

A Justiça Eleitoral, ao desconstruir a validade da candidatura aos cargos de agentes políticos, posteriormente às eleições e mesmo após a assunção dos cargos, pode decretar a realização de novos pleitos, as ditas eleições suplementares, cujos respectivos despesas, inicialmente suportados pela União, devem ser ressarcidos por aqueles que lhes deram causa.

Os casos são recebidos, na Procuradoria-Geral da União, pelo Departamento de Estudos Jurídicos e Contencioso Eleitoral, que, após análise sob a ótica da matéria eleitoral, os encaminha ao Departamento de Patrimônio e Probabilidade.

Já foram propostas 84 ações judiciais para tal finalidade, pelas quais, espera-se recuperar cerca de R\$ 3,2 milhões. Em sete casos, o valor cobrado já foi quitado e em outros seis casos, os devedores seguem com pagamentos parcelados da dívida. Outros 116 casos estão sob análise preliminar, antecedente à propositura da ação judicial.

O Grupo Permanente de Atuação Prática (responsável pela condução dos casos) já obteve a recuperação de cerca de R\$ 262 mil. A AGU e o TSE realizam esforços para aperfeiçoar esta atuação, melhorando a troca de informações.

Outro ponto de atuação coordenada entre Justiça Eleitoral e AGU é o que se refere à promoção da reconquista do fundo partidário (erário da União), em casos de decisões condenatórias advindas do juízo eleitoral. A Resolução nº 23.432 de 16 de dezembro de 2014, prevê, em seu art. 63, que a Advocacia-Geral da União receberá os autos judiciais para adoção das medidas cabíveis, visando à execução do título judicial, por intermédio de petição de cumprimento de sentença, podendo adotar, previamente, medidas extrajudiciais, como, por exemplo, a celebração de acordos para pagamento.





#### **CAPACITAÇÃO NA UNIVERSIDADE DE SALAMANCA (MESTRADO EM "ESTADO DE DERECHO Y CORRUPCIÓN" E DOUTORADO EM "ESTADO DE DERECHO Y GOBERNANZA GLOBAL")**

CLIENTES: ÓRGÃOS DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E ÓRGÃOS DA UNIÃO EM GERAL

Em 2012, como resultado de iniciativa do Departamento de Patrimônio e Proibidade, a Advocacia-Geral da União celebrou convênio com a Universidade de Salamanca, para fins de capacitação de membros de nossa Instituição na área de combate à corrupção, tema diretamente ligado aos trabalhos realizados pelo Grupo Permanente de Atuação Proativa, dentre cujos componentes, três deles, os Advogados da União, Dr. Eduardo Alonso, Dr. André Mendonça e Dr. Cláudio Paschoa, já lograram destaque no tema.

Atualmente, a Escola da Advocacia-Geral da União prepara-se para o obter o credenciamento junto ao Ministério da Educação, para fins de criação de cursos de pós-graduação, dentro os quais, figurará curso relacionado aos temas da defesa da probidade e recuperação de ativos, em modalidades similares aos da universidade espanhola, portanto, um curso de total interesse deste Departamento de Patrimônio e Proibidade e do Grupo Permanente de Atuação Proativa.

#### **ACESSO DA PGU AO SIAFI (SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO GOVERNO FEDERAL)**

CLIENTES: ÓRGÃOS DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E ÓRGÃOS DA UNIÃO EM GERAL

A partir de 2013, as Procuradorias da União passaram a ter acesso ao SIAFI, como medida de aprimoramento da certificação quanto aos pagamentos efetuados por devedores da União.

O Advogados da União e servidores, após análise no âmbito do Departamento de Patrimônio e Proibidade e autorização do Procurador-Geral da União, são cadastrados como usuários da UG (unidade gestora) 110159 - Procuradoria-Geral da União, com perfil 9, o que possibilita a consulta dos pagamentos judiciais efetuados em favor de todos os órgãos da União, permitindo-se assim acompanhar o cumprimento de acordos (pagamentos de parcelas) e o adimplemento total de dívidas objeto de ação judicial, o que leva à quitação, extinção do processo e comunicação da situação ao órgão da União, por providências cabíveis, como, por exemplo, baixa do registro do devedor no CADIN.

#### **INSCRIÇÃO DE DEVEDORES NO CADASTRO INFORMATIVO DOS CRÉDITOS NÃO QUITADOS DE ÓRGÃOS E ENTIDADES FEDERAIS (CADIN)**

CLIENTE: MINISTÉRIO DA FAZENDA (aumento da arrecadação) E TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Após alguns anos de tratativas entre Tribunal de Contas da União, Secretaria do Tesouro Nacional e Procuradoria-Geral da União, veio a ser editada a Portaria do Procurador-Geral da União nº 002 de 16 de dezembro de 2013, definidora das orientações para o lançamento de registros de inclusões, exclusões, suspensões, reativações ou alterações no CADIN, referentes aos devedores ou responsáveis por créditos da União decorrentes de multas administrativas aplicadas pelo Tribunal de Contas da União - TCU.

Esta atuação só se tornou possível após a criação do CNPJ para a Procuradoria-Geral da União e seu registro no SISBACEN, onde o CADIN é operado, e está ainda em curso de implementação no âmbito das Procuradorias da União. Seu objetivo é, além de dar vigor à Lei nº 10.222, de 2002 (que instituiu o CADIN), dotar a atividade de cobrança e execução dos créditos da União, decorrentes de multas impostas pela Corte de Contas, de mais um elemento extrajudicial de convencimento dos devedores, no sentido do adimplemento destas dívidas para com o estado federal.

A Procuradoria-Geral da União não assumiu a responsabilidade pelo passivo acumulado de inscrições não realizadas (em razão da dissidência de entendimentos entre Tribunal de Contas da União e Secretaria do Tesouro Nacional), passando a ter responsabilidade, apenas, pelas novas multas encaminhadas pelo Ministério Público de Contas, a partir de 15 de abril de 2013. Em avaliação do tema recentemente, a citada Portaria foi revogada pela Portaria do Procurador-Geral da União nº 004 de 17 de dezembro de 2014, que ampliou o espectro de atuação das Procuradorias da União, as quais passaram a ter a obrigação de inscrever não apenas os créditos da União originados de multas aplicadas pelo Tribunal de Contas da União, mas também, créditos da União ditos de origem processual, decorrentes das condenações judiciais em honorários advocatícios e outros ônus sucumbenciais, como o ressarcimento de custas dos atos do processo (trâmite de cartas precatórias ou de ordens, indenização de viagem e diárias de testemunha, remuneração do assistente técnico, etc.) e, ainda, as diversas modalidades de multas processuais, dando concretude, assim, a planejamento já existente no âmbito da Procuradoria-Geral da União desde os idos de 2007.

O Departamento de Patrimônio e Proibidade está preparando um manual para operação do sistema.

#### **RESSARCIMENTO À UNIÃO NA QUESTÃO MINERÁRIA**

CLIENTE: MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA

PARCERIRO: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL

A atuação de empresas ou particulares, de modo irregular, na lavra de recursos minerais pode ser caracterizada, conforme o caso, como atuação criminosa ou, ao menos, causa de prejuízo à União, em razão da usurpação do bem mineral que é de sua propriedade. A defesa do bem mineral, em sede judicial, só pode ser adequadamente empreendida com o indispensável apoio e atuação técnica do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), cujas respectivas superintendências têm sido importantes parceiras das Procuradorias da União nos estados.

O Departamento de Patrimônio e Proibidade avistou estudos jurídicos e editou orientações para a atuação judicial das Procuradorias da União, consolidadas no Parecer nº 75/2012/0449/DP/PP/PGU/UG de 12 de março de 2012, e no Parecer nº 76/2012/0449/DP/PP/PGU/UG de 11 de setembro de 2014.

As atuações têm sido bem sucedidas, não apenas para a defesa judicial dos direitos e interesses da União, mas também, sob a ótica pedagógica, faz àvida intenção de multas empresas em providenciar a regularização de suas pendências junto ao DNPM e mesmo em celebrar acordos para pagar os créditos da União, o que evita ou extingue litígios judiciais. Vale pontuar, ainda que, no bojo destas atuações, há eventual espaço para tratar da defesa do patrimônio (novas pertenças à União) e do meio ambiente.

Em 2014, foram atingidas as expressivas metas de 176 ações propostas, envolvendo a monta de R\$ 418 milhões, já em termos de efetiva recuperação, em 2014, foram ingressados, aos cofres do erário, cerca de R\$ 814 mil, com destaque para a Procuradoria da União no Estado do Paraná. O CNPM e o Ministério de Minas e Energia, em razão desta atuação em defesa do bem mineral da União, constituem-se hoje como a segunda maior parceira da Procuradoria-Geral da União na atuação proativa.



#### **CONSOLIDAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA SOBRE BLOQUEIO DE BENS EM AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

CLIENTE: ÓRGÃOS DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E ÓRGÃOS DA UNIÃO EM GERAL

No âmbito da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial nº 1.186.721/BA, foi estabelecido o entendimento de que o “decreto de indisponibilidade de bens em ação civil pública por ato de improbidade administrativa constitui tutela de evidência e, ante a presença de fortes indícios da prática do ato reputado impróbo, dispensa a comprovação de dilatação iminente ou efetiva do patrimônio do réu estando a perigo in re ipsa implícita” no comando do art. 7º da Lei de Improbidade Administrativa.

Assim, restou superada a ultrapassada posição, à luz da realidade dos tempos atuais (quando movimentações de recursos financeiros são feitas eletronicamente em questão de segundos), de que seria necessária uma comprovação, testemunhal ou documental, de dilatação iminente ou efetiva do patrimônio do réu impróbo.

O Departamento de Patrimônio e Probabilidade, inclusive, tem orientado as Procuradorias da União a sustentar em juízo a extensão deste entendimento também às execuções de acordos do Tribunal de Contas da União, cujas respectivas situações fáticas, que detam ensejo às condenações de agentes públicos, particulares e empresas, muitas vezes, são também passíveis, eventualmente, de serem identificadas como atos de improbidade administrativa.

#### **AMPLIAÇÃO DE MEDIDAS DE COBRANÇA E RECUPERAÇÃO JUDICIAL DE RECURSOS FEDERAIS EM SITUAÇÕES DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS**

CLIENTES: ÓRGÃOS DA UNIÃO, em especial das áreas de saúde e educação

A partir de 2013, em razão de estudos aprofundados na Procuradoria-Regional da União – 5ª Região, passou a ser desenvolvida e, posta em prática, a tese jurídica de destacar a responsabilização dos entes políticos, em razão da não realização de objetos de convênios e outras formas de repasse de verbas federais.

A atuação deve se dar com base, principalmente, em razão de documentos e informações advindos dos órgãos de fiscalização e controle, com destaque para as auditorias e tomadas de contas promovidas pela Controladoria-Geral da União ou órgãos especializados dos próprios, como por exemplo, o Denasus do Ministério da Saúde.

O fundamento da cobrança movida contra os municípios é extraído da responsabilidade civil (art. 389 do Código Civil), com aplicação ao direito administrativo (art. 66 da Lei de Licitações), além das cláusulas específicas dos termos de convênio que preveem a restituição do valor repassado (ou parte dele), nos casos de inexecução do objeto, falta de apresentação da prestação de contas no prazo e forma exigidos ou outras irregularidades que resultem em prejuízo ao erário.

Trata-se, assim, de mais uma alternativa, na seara do combate à corrupção, à improbidade administrativa e à ineficiência da gestão pública, com vistas a promover o ressarcimento aos cofres públicos (além de já conhecida via da cobrança do próprio agente público), contribuindo para assegurar a efetividade da restituição da verba federal malversada, para que esta possa, então, ser redirecionada a outros municípios e outros convênios, a serem corretamente realizados para atender aos interesses da sociedade.

Destaca-se que esta inovadora atuação foi consagrada no Prêmio PQU Inovação de 2014.

#### **RECUPERAÇÃO DE DESPESAS DA UNIÃO COM USO DA FORÇAS FEDERAIS CAUSADAS POR ATOS ILÍCITOS DE TERCEIROS**

CLIENTES: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E COMANDO DO EXÉRCITO

Em 2014, após atuação preparatória e coordenada com o Departamento de Força Nacional de Segurança Pública (Ministério da Justiça), o Departamento de Patrimônio e Probabilidade lançou modelo de atuação nacional para fins de ressarcimento da União em razão da mobilização da Força Nacional de Segurança Pública e também das Forças Armadas quando decorrentes da prática de atos ilícitos por terceiros.

As primeiras atuações judiciais ocorreram no estado de Ilhéus e no estado de Pernambuco.

Por seu turno, a Procuradoria-Regional da União – 5ª Região assegurou, na Justiça Federal, a condenação de duas associações de policiais e bombeiros militares de Pernambuco a ressarcirem os cofres públicos em R\$ 1.130.016,40, valor correspondente a gastos de mobilização das forças policiais e militares, para garantia da lei e da ordem no estado de Pernambuco, durante a greve das categorias de policiais militares e bombeiros, em maio de 2014, reconhecida pela Justiça como ato ilegal, já que o art. 142, § 2º, IV, da Constituição de 1988, veda a sindicalização e a greve aos militares.

Atos como este geram caos social, precipitando prática de crimes, como assassinatos, saques e assaltos, além de atos de violência e vandalismo, daí, a imperativa e decorrente necessidade de atuação das forças emergenciais da União, em auxílio ao estado da Federação. Atuação esta que deve ser ressarcida, em se tratando de causação em razão de prática de atos ilícitos, mediante indispensável atuação da Procuradoria-Geral da União e suas Procuradorias.

#### **REORGANIZAÇÃO DA ATUAÇÃO JUDICIAL DA UNIÃO (PGU) NA RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS RURAIS**

CLIENTE: MINISTÉRIO DA FAZENDA (aumento da arrecadação)

Existe um grande número de ações judiciais (sem quantitativo sequer estimado), muitas delas ainda em tramitação na Justiça estadual, em que são executados créditos e notas de crédito rural, no bojo de feitos judiciais originalmente movidos por instituições bancárias, mas que hoje, em razão da sucussão de sua titularidade, assumida pela União (securitização), estão sob administração ou da Procuradoria-Geral da União ou da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, conforme o caso.

Houve por bem, o legislador, pelo art. 8º da Lei nº 11.775, de 2008, permitir que a Fazenda Nacional celebre liquidações ou renegociações de tais dívidas rurais, situação que, à época, não foi estendida aos processos sob responsabilidade da Procuradoria-Geral da União.

Apenas em 2011, foi acrescentado, na referida lei, o art. 8º-A, para autorizar a celebração de liquidações e renegociações também pela Procuradoria-Geral da União, mas, somente para dívidas rurais ligadas ao Prodecer-It, Profor e Procrizes. Após diversas alterações legislativas, que foram dando novas redações ao art. 8º-A, chegou-se à situação atual, de que a Procuradoria-Geral da União também poderia, de modo amplo, celebrar renegociações e liquidações das dívidas rurais sob sua responsabilidade (objeto de cobrança judicial). O atual prazo para apresentação dos requerimentos de renegociação ou liquidação é 31 de dezembro de 2015.



Em razão das citadas alterações legislativas, diversas regulamentações infralegais foram editadas, sucedendo-se no tempo, até que veio a ser editada a *Portaria do Advogado-Geral da União nº 457*, de 11 de dezembro de 2014, cuja minuta foi editada no âmbito da Coord.-G. de Créditos e Precatórios da Procuradoria-Geral da União.

No contexto exposto, cumpre registrar a ação do Departamento de Patrimônio e Probidade, sempre em coordenação com a Secretaria do Tesouro Nacional, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e Banco do Brasil S.A., em promover, por intermédio de propostas legislativas e regulamentares, edição de orientações e realização de visitas técnicas às Procuradorias da União, o resgate da atuação judicial rentista ativas, que versam sobre dívidas que possuem, em sua maioria, garantias reais, com incremento da arrecadação para os cofres do Tesouro.

Por fim, vale registrar a criação, em meados de 2014, de códigos de recolhimento no SIAFI específicos para estas receitas judiciais; a arrecadação, em 2014 (após a criação dos códigos), de cerca de R\$ 18,28 milhões; e a celebração, em novembro de 2014, de uma renegociação de aproximadamente R\$ 146 milhões.

#### **LABRA - LABORATÓRIO DE RECUPERAÇÃO DE ATIVOS**

**CLIENTES:** MINISTÉRIO DA FAZENDA (arrecadação e recuperação de ativos); **ÓRGÃOS DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E ÓRGÃOS DA UNIÃO EM GERAL**

O projeto, que se insere, como peça principal, no contexto do Planejamento Estratégico do Departamento de Patrimônio e Probidade (no pilar da gestão da informação), foi apresentado, no final de 2011, ao Advogado-Geral da União, que – de plano – o aprovou, determinando sua execução.

O LABRA é reconhecido como uma solução de atuação estratégica-jurídica para exercício da política pública de combate à corrupção, recuperação de ativos e cobrança de créditos, sendo suas finalidades principais: (1) atender à necessidade externada por outros órgãos da União, de dotar a Procuradoria-Geral da União de um setor capaz de conduzir, com técnica e segurança física e jurídica, o recebimento, a transmissão e o manuseio de dados, sigilosos ou não; e (2) otimizar a atuação prévia e judicial das Procuradorias da Procuradoria-Geral da União nas atividades que posicionam a defesa dos interesses e direitos da União no polo ativo de demandas judiciais, como cobrança de créditos da União de elevado valor e recuperação de ativos em casos de corrupção lato senso e improbidade administrativa.

Em 2011 e 2012, as fases iniciais de planejamento e estruturação organizacional do LABRA foram cumpridas, não sem o indispensável apoio do Comando do Exército que, acolhendo integralmente o projeto e sua relevância para o país, promoveu a cessão de militares de seus quadros para atuação no Laboratório.

Em 2013, os primeiros equipamentos do hardware foram instalados e, em 2014, os primeiros softwares começaram a ser testados, já nas atuais instalações físicas reservadas ao LABRA, no Departamento de Patrimônio e Probidade, bem assim, realizada a primeira operação acobrada, na Procuradoria Regional da União – 2ª Região e editados os primeiros relatórios de informações.

Em 2015, esperou-se a inauguração do LABRA e a realização de novas operações averbadas.

#### **USO DOS SOFTWARES SIMBA – SISTEMA DE INVESTIGAÇÃO DE MOVIMENTAÇÕES BANCÁRIAS, DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA, E ARGUS – INTELIGÊNCIA FINANCEIRA E ANÁLISE VISUAL, DA PROCURADORIA-GERAL DA JUSTIÇA MILITAR**

**CLIENTES:** ÓRGÃOS DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

Em 2014, o Departamento de Patrimônio e Probidade logrou êxito em dar concretude a acordo de cooperação técnica celebrado em 2012 pela Advocacia-Geral da União e pelo Ministério Público Federal, para utilização do SIMBA, software desenvolvido pela Procuradoria-Geral da República, que possibilita investigar informações referentes a operações bancárias, como remessas para o exterior, saques, transferências e incluindo a quantia movimentada e a identificação do autor da transação e do beneficiado por ela, propiciando uma visualização automatizada da base de dados advinda de uma quebra judicial de sigilo bancário.

Cumpre reconhecer a morosidade em sua implementação, decorrente da necessidade de uma série de ajustes técnicos de informática, a cargo do Departamento de Tecnologia da Informação, para assegurar que o programa pudesse ser utilizado com eficiência e segurança.

Para complementar o uso do SIMBA, a Procuradoria-Geral da União celebrou, também em 2012, acordo de cooperação técnica com o Ministério Público Militar, para ter acesso à ferramenta ARGUS, que se destina ao tratamento das informações obtidas nas quebras de sigilo em geral, promovendo a análise e o cruzamento dos dados financeiros e pessoais, tornando mais claras as informações de interesse aos analistas, e permitindo reduzir, em estimativa, até 80% do tempo gasto na análise de uma quebra de sigilo.

#### **CASO ARCANJO: PERDIMENTO DE BENS EM FAVOR DA UNIÃO, DA ORDEM DE R\$ 792 MILHÕES**

**CLIENTES:** MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E ÓRGÃOS DA UNIÃO ATUANTES EM PROGRAMAS SOCIAIS

Trata-se de fantástica atuação do Grupo Proativo da Procuradoria da União no Estado de Mato Grosso, que após quatro meses de árduo trabalho, culminou com o pedido judicial para discriminação e declaração de perdimento de bens em favor da União, em razão da condenação de João Arcanjo Ribeiro e sua quadrilha pelos crimes de lavagem de dinheiro, operação ilegal de instituição financeira por meio de empresas de factoring e formação de quadrilha.

Foram analisados cerca de 140 volumes dos três processos criminais. Reservou-se uma sala exclusiva na sede da Procuradoria para a atuação neste caso, com o indispensável auxílio de um auditor da Receita Federal do Brasil, que havia acompanhado toda a Operação Arca de Noé, da Polícia Federal, como inventariante dos bens então sequestrados, em coordenação com o Ministério Público Federal e com base em informações fornecidas pelo Banco Central do Brasil. Como se vê, alcançado, para o caso, o ideal de coordenação entre diversos órgãos da administração federal no tema combate à corrupção. Contou-se, ainda, com informações advinda do Uniguai, que acolheu pedido de cooperação internacional feito pelo Brasil.

A atuação se mostrou indispensável pois, apesar de, por regra, haver a discriminação dos bens, a serem perdidos por condenação criminal, na própria sentença (de modo a que, após trânsito em julgado da condenação criminal, bastaria solicitar os bens e transferi-los valores para a União), neste caso não houve esta discriminação no decurso e o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em sede de apelação, condicionou a perda dos bens a sua exata discriminação e comprovação de que configuravam produto ou proveito dos crimes.



**PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO**  
DEPARTAMENTO DE PATRIMÔNIO E PROBABILIDADE

Continuação de INFORMAÇÕES Nº 002/2015-REAJ/DP/PP/PGJ/UGJ

Dentre os bens, estão 65% de um hotel de alto padrão em Orlando, um dos maiores empreendimentos de piscicultura da América Latina, 60% de um shopping em Foz de Iguaçu, uma aeronave, uma rede de postos de combustíveis em Curitiba e mais outros setenta imóveis.

A Advogada da União, Dra. Mariana Pichelli, explicou que, a partir dessa vitória, deve-se trabalhar para manter perante os Tribunais, a decisão de primeiro grau, e, após o trânsito em julgado, verificar se é mais interessante a adjudicação destes bens ao patrimônio público federal ou sua alienação por leilão, destinando-os a programas sociais ou de segurança pública, conforme determinado na sentença.

#### **ATUAÇÃO NA DEFESA JUDICIAL DA UNIÃO EM DECORRÊNCIA DA AÇÃO PENAL Nº 470/PMG (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL)**

**CLIENTES:** JUSTIÇA PÚBLICA (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL); CÂMARA DOS DEPUTADOS E OUTROS ÓRGÃOS DA UNIÃO. Tratou-se, na Ação Penal nº 470/PMG, que tramitou perante o Supremo Tribunal Federal, da apuração do caso nacionalmente conhecido e apelidado de "Mensalão". Neste feito, a Corte Maior tratou de parte dos temas e situações ligadas ao referido esquema de corrupção.

Com base na decisão penal transitada em julgado, iniciou-se a atuação deste Departamento de Patrimônio e Probabilidade, que consiste no acesso ao processo judicial e respectivos acordos que formam o decurso, obtenção de informações e documentação perante órgãos de controle e fiscalização, como Tribunal de Contas da União, Ministério Público Federal, Departamento da Polícia Federal e Controladoria-Geral da União, e análise para definição das diversas linhas de atuação judicial da Procuradoria-Geral da União, além de solicitação dos respectivos autos de sentença, da autorização para uso da documentação produzida no feito criminal e da localização de bens já bloqueados para garantir o ressarcimento ao erário.

Especificamente, em relação a certo crime de peculato, pelo qual foram condenados determinados réus, ficou expresso – no conjunto decisório – o valor de R\$ 536.440,55, como valor mínimo (e histórico) do prejuízo causado à Câmara dos Deputados (orgão da União), em contrato administrativo de publicidade. Valor este que, após definido em sua integralidade e devidamente atualizado, será objeto de persecução civil, caso não adimplido espontaneamente pelos réus, que são devedores solidários.

Não, ainda, ações de improbidade administrativa versando sobre os fatos delitivos, em relação às quais a União (Procuradoria-Geral da União) optou, em momento passado, por não atuar como assistente litisconsorcial, reservado o direito de intervir, supervenientemente, no feito no estado em que se encontrar.

Cumprir destacar que grande parte do ressarcimento aos cofres públicos relacionados a este esquema de corrupção deve ser perseguido pelo Banco do Brasil (Visant) e Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, cuja defesa judicial é empreendida por suas respectivas Procuradorias e, não, pela Advocacia-Geral da União.

#### **4. Principais projetos do Departamento de Patrimônio e Probabilidade**

##### **LABORATÓRIO DE RECUPERAÇÃO DE ATIVOS - LABRA**

**INÍCIO:** dezembro 2011

**SITUAÇÃO ATUAL:** 60%

**PREVISÃO:**

Regulamentação: em análise no DGE/AGU

Estruturação: fevereiro de 2015 (antes dezembro 2014) (antes agosto 2014) (antes maio 2014)

Operação: junho 2015 (antes dezembro 2014)

##### **REESTRUTURAÇÃO DA COBRANÇA DE CRÉDITOS RURAIS**

**INÍCIO:** janeiro 2011

**SITUAÇÃO ATUAL:** 80%

O que falta:

-divulgação da nova legislação

-capacitação das Procuradorias

-mapeamento das ações

-atuação conjunta com Banco do Brasil

**PREVISÃO:** fevereiro 2015 (antes setembro 2014)

##### **REESTRUTURAÇÃO DA ATUAÇÃO EM PRECATÓRIOS E RPV**

**INÍCIO:** setembro 2011

**SITUAÇÃO ATUAL:** 15%

**PREVISÃO:** não há

##### **GERENCIAMENTO DE CRÉDITOS DA UNIÃO**

**INÍCIO:** junho 2011

**SITUAÇÃO ATUAL:** 20%

**PREVISÃO:**

*Plano A:* acompanhar cronograma sistema do SAP/ENS

*Plano B:* desenvolvimento de ferramenta no LABRA

##### **ENUNCIADOS DO GRUPO PRODATIVO**

**INÍCIO:** janeiro 2011

**SITUAÇÃO ATUAL:** 70%



PREVISÃO: fevereiro de 2015 (antes dezembro 2014) (antes setembro 2014)

#### ATUAÇÃO PERANTE O CADIN

INÍCIO: julho 2007

SITUAÇÃO ATUAL: 45% (antes 55%)

PREVISÃO:

Fase A (multas TCU): março de 2015 (antes outubro 2014) (antes setembro 2014)

Fase B (créditos processuais): março 2015 (antes dezembro 2014)

## 5. Projetos futuros do Departamento de Patrimônio e Probidade

Pagamento de créditos da União mediante cartões.

Estabelecimento de fluxo consistente e padronizado de prestação de informações a DPF, TSE, CGU, TCU, DNPM e demais órgãos da União, relativamente aos resultados da atuação da AGU em matéria proativa e de patrimônio público.

Atuação em inquirições policiais.

Estabelecimento dos Núcleos de Atuação Proativa.

Retenção de fundos de participação de estes políticos devedores da União.

Projeto nacional para atuação em patrimônio e meio ambiente (inclusive redução de litigiosidade).

Estruturação da atuação judicial para ressarcimento de fundos partidários.

Melhoria e Otimização dos Relatórios de Atuação Proativa.

Implementação de programa (ou medidas) de auditoria da atuação.

Revisão da atuação do G-Amazônia e realização de Seminário.

Recadastramento do acervo de processos administrativos da FGU e órgãos de execução relacionados à atuação proativa.

Visitas às Consultorias Jurídicas para esclarecimentos sobre a atuação do Grupo Proativo.

Curso de pós-graduação no âmbito da Escola da Advocacia-Geral da União voltado para o tema do combate à corrupção.

Integração do LABRA à Rede LAB-UD do Ministério da Justiça.

Estabelecimento de programa permanente de capacitação técnica de Advogados da União e servidores em temas de sistemas de informações.

Estreitamento de relações e Cooperação com Procuradorias jurídicas de empresas públicas e de sociedades de economia mista em temas de combate à corrupção e à improbidade administrativa.

Incremento da participação dos membros do Grupo Proativo em atividades e exposições na Academia e intercâmbio com grupos e organizações da sociedade civil ligadas ao combate à corrupção.

## 6. Indicadores e Resultados do Departamento de Patrimônio e Probidade

### RELATÓRIOS ANUAIS DE ATUAÇÃO PROATIVA

Desde o surgimento do Grupo Permanente de Atuação Proativa, com a Portaria do Procurador-Geral da União nº 75, de 25 de setembro de 2008, foi definida a imperativa necessidade de se mensurar e divulgar os números da atuação deste Grupo, a fim de permitir a adoção de linhas de estratégia e de tática, para o exercício das atribuições, bem como propiciar a divulgação de resultados, nos mais diversos âmbitos, no próprio Grupo Proativo, na PGU, na AGU, para os demais órgãos e entidades da esfera federal, para a sociedade (colêgios e organizações) e, mesmo, para organismos internacionais.

A mais noção de que a atuação do Grupo Proativo é diversa da atuação proativa da Procuradoria-Geral da União (aquele primeira, estabelecida por normativo específico e para finalidades próprias, inserindo-se nesta segunda, de caráter mais amplo), levou à necessidade de que o Relatório Anual deixasse de ser apenas relatório do Grupo Proativo (mais restrito), passando a ser um relatório amplo da Atuação Proativa no âmbito da Procuradoria-Geral da União, não obstante, restando necessariamente mantida a identificação das atividades (mais especializadas) desenvolvidas pelo Grupo.



A seguir, apresenta-se quadros com as séries históricas dos resultados dos Relatórios Anuais, desde 2009 a 2014.

QUADRO GERAL DE AÇÕES								
Ano	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total	
Ações valores (em milhões)	União autas	R\$ 314,91	R\$ 1.268,09	R\$ 1.430,47	R\$ 1.875,01	R\$ 3.056,89	R\$ 1.691,02	R\$ 9.635,36
	União pass	R\$ 734,40	R\$ 791,06	R\$ 710,17	R\$ 405,43	R\$ 384,11	R\$ 1.379,26	R\$ 4.403,34
	Total	R\$ 1.449,31	R\$ 2.059,15	R\$ 2.140,64	R\$ 1.480,43	R\$ 1.440,10	R\$ 1.670,28	R\$ 12.441,79
Ações matras	União autas	2176	2913	1099	1902	2109	1946	12347
	União pass	915	763	644	413	476	324	3235
	Total	2761	3796	2343	2315	2585	1870	15589

BLOQUEIOS E PENHORAS							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Valor (em milhões)	-	R\$ 31,00	R\$ 139,40	R\$ 344,11	R\$ 232,40	R\$ 403,31	R\$ 2.589,02

RECUPERAÇÃO							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Valor (em milhões)	-	R\$ 49,20	R\$ 129,70	R\$ 112,40	R\$ 114,00	R\$ 173,20	R\$ 1.364,18

ACORDOS E RENEGOCIAÇÕES							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Valores (em milhões)	-	R\$ 8,80	R\$ 30,11	R\$ 174,75	R\$ 40,75	R\$ 333,34	R\$ 787,95

\* em 2012, R\$ 498,01 referentes ao Acordo entre União e Grupo GE

## 7. Projeção organizacional (medidas estruturantes)

Neste tópico, procura-se fazer uma análise de projeção organizacional, a fim de relacionar a situação atual do setor, a situação (que se entende) ideal para o setor e a correlação com metas e resultados esperados ou possíveis.

A efetiva atuação proativa da Advocacia-Geral da União, intrinsecamente relacionada ao combate à corrupção e à improbidade administrativa, bem como a respectiva recuperação de ativos, iniciou-se a partir de 2009, diga-se, em atendimento relativo e atenuado a fortes pressões externas, especialmente do Tribunal de Contas da União, à existência de que a Instituição não vinha sendo capaz de se desincumbir neste segmento (União como autora ou assistente no polo ativo em ações judiciais e respectivas atividades preliminares). À época, inclusive, chegou-se a discutir a criação de uma Procuradoria-Geral do Tribunal de Contas da União, dotada de poderes para representar a União em juízo relativamente às questões afetas à Corte de Contas, o que, por certo, seria a menos indicada das soluções para o problema.

O primeiro passo dado para resolver o problema foi, sem dúvida, a edição da Portaria do Procurador-Geral da União nº 15 de 25 de setembro de 2009, que criou o Grupo Funcional de Atuação Proativa, modificando o paradigma de atuação da Instituição (para abandono do modelo primordialmente reativo de defesa judicial da União). Não obstante, apesar de o Grupo já estar estruturado em diversas Procuradorias da União, e concordar ainda – em certas unidades – de uma efetiva implementação e/ou melhoria da estruturação, ainda que eventualmente no modelo dos Núcleos de Atuação Proativa.

Já avançada a fase de mudança do paradigma de atuação da Instituição (reputa-se não completamente finalizada), confronta-se com o segundo passo, o desenvolvimento da gestão de informação, cujos principais projetos relacionados são a implantação do Laboratório de Recuperação de Ativos e do Sistema de Gerenciamento de Créditos, os quais permitem sobressair e otimização de atuação para além daquilo que se obtinha com simples acionamento de recursos humanos (Advogados da União e servidores de apoio administrativo), mediante o acesso qualificado a informações sigilosas ou não e



seu tratamento, bem como centralização nacional de informações de débitos e devedores, isso tudo sempre voltado ao melhor exercício da defesa judicial da União.

Um ponto de diagnóstico que deve ser apontado é o do crescente aumento do esforço organizacional exigido para o exercício da atuação proativa. Se há cerca de cinco anos, esta atuação era quase inexistente, ao longo deste período ela vem apresentando um crescente em número de demandas, à medida em que os órgãos da União passam a identificar a Procuradoria-Geral da União como órgão jurídico da União destinatário de inúmeros casos que anteriormente ficavam sem solução ou encaminhamento no âmbito das Pastas, o que gera aumento do acervo de processos administrativos prévios e de ações judiciais decorrentes que devem ser paralelamente tratados e concluídos pelo Grupo Proativo. Se até cerca de três anos atrás havia maior espaço para atuação de análise e propositiva, esta situação agora passa a ter como concorrente a própria condução das ações judiciais até então propostas. Tal situação é analisada no teor do documento Proposta de Lotação da Procuradoria-Geral da União e é o objeto de conhecimento pela Diretoria de Gestão Estratégica do Gabinete do Advogado-Geral da União, para fins de planejamento relacionado às necessidades de cargos de Advogados da União e respectivos concursos futuros.

Neste contexto, apresenta-se uma lista de medidas e/ou necessidades que, por certo, podem contribuir para o desempenho da Procuradoria-Geral da União relativamente aos temas afetos ao Departamento de Patrimônio e Probabilidade, sejam de cunho específico, sejam de cunho geral:

-Conclusão da implantação do Laboratório de Recuperação de Ativos e dotação de recursos humanos compatíveis com a dimensão do projeto.

-Criação do Sistema de Gerenciamento de Créditos, sendo indispensável a estreita parceria com os usuários central (coordenação nacional) e local (Procuradorias).

-Criação e efetivação da estrutura de lotação tripartida (gestão, reativo e proativo).

-Finalização do processo de implantação e estruturação do Grupo Permanente de Atuação Proativa, combinada com a adoção do projeto dos Núcleos de Atuação Proativa.

-Incremento dos programas de redução de litigiosidade, o que permite o redimensionamento da força de trabalho das Procuradorias da PQU, em especial, para o Grupo Proativo.

-Incremento de programa de Visitas Técnicas.

-Fortalecimento do sistema de medição e diagnóstico de resultados de atuação jurídico-judicial da Procuradoria-Geral da União, passando pelo investimento organizacional na adoção de medidas de padronização do cadastramento dos processos administrativos e ações judiciais.

-Fortalecimento da sistemática dos Relatórios 30, que permite a otimização nacional do trabalho executado, bem como a identificação de situações de risco processual (que demandam resposta rápida do órgão central).

-Criação da carreira de apoio da Advocacia-Geral da União (considerando que, em verdade, ela efetivamente sequer existe) e melhoria de sua remuneração (principal medida a ser adotada segundo Pesquisa de Opinião efetuada em 2012 com os membros do Grupo Permanente de Atuação Proativa).

-Aumento do número de Advogados da União do Grupo Proativo.

-Melhoria da remuneração dos estagiários de direito, permitindo melhor concórdia da Instituição com esportes privados, Poder Judiciário e Ministério Público, com permissão de celebração de contratos de seis horas.

-Readequação e resgate real do dimensionamento do orçamento da Advocacia-Geral da União, em razão, além de outros motivos, do exponencial crescimento de suas atribuições (aumento das demandas existentes e surgimento de novas demandas).

-Melhoria da remuneração dos membros da Advocacia-Geral da União, seja por aumento do subsídio, seja pela aprovação da lei de honorários advocatícios, o que minimizaria o alto índice de evasão de recursos humanos da Instituição e diminuiria a sensação de injusta e grave discriminação em relação à remuneração de demais Funções Essenciais à Justiça, trazendo motivação para os agentes.

-Fundação de sede em Brasília e sedes locais próprias, acabando com o pagamento excessivo e as dificuldades e incertezas administrativas e comerciais decorrentes das situações de locação de imóveis.

-Criação de regulamentação de mecanismos para reconhecimento de méritos e resultados no desempenho das funções e atribuições por Advogados da União e servidores.



- Estabilização das regras e critérios administrativo-funcionais de lotação em órgãos da Advocacia-Geral da União, para atendimento de pedidos de cessões e de requisições, promoção, remoção, permuta e lotação em unidades de difícil provimento, dentre outras questões.

#### **Análise de riscos (em foco amplo)**

Metas específicas da Procuradoria-Geral da União, sob condão do Departamento de Patrimônio e Probiidade, como aumento progressivo da arrecadação e alcance do índice de 25% entre propositura/arrecadação no ano de 2016, ficam infirmadas, se as soluções acima, específicas e gerais, deixam de ser implementadas, sendo de difícil avaliação a exata extensão do prejuízo ao alcance de metas e resultados.

A grande maioria das medidas acima é de notório conhecimento dos membros e da Alta Direção, comumente figurando em listas de planejamento e/ou de reivindicações evidenciadas já há vários anos no âmbito da Advocacia-Geral da União, porém, o fato é que a Instituição não tem conseguido se desincumbir da tarefa de sensibilizar a Alta Administração Federal para o importante papel que a AGU desempenha no cenário do serviço público federal, a dimensão da relevância de suas situações e vitórias jurídicas, jurídicas e administrativas, seu poder real de contribuição para a arrecadação financeira (realização de ativo contingente e desconstituição de passivo contingente) e para a consecução das políticas públicas do Estado e do Governo.

Cumpra até questionar se a própria Instituição tem exato conhecimento de seu valor e de sua dimensão.

Cumpra pesquisa, no âmbito da AGU, de modo organizado, proficiente e técnico sobre a Instituição que se quer saber, sobre as alternativas e situações que se se fizerem necessárias, a curto, médio e longo prazo, para alcance daquilo que é o caminho para seu fortalecimento. Com efeito, não se faz mais possível "patinar" em relação ao real e efetivo estudo e obtenção das soluções que permitam diluir os problemas que assolam a Advocacia-Geral da União já há anos, não sendo mais cabível a postura de não os levar (ou levá-los) em panorama de análise de riscos, à Alta Administração Federal. A AGU deve ter maior plantel de interlocutores fortalecidos, capacitados e autorizados a efetuar esta tarefa.

Acaso, devemos ter, no âmbito da Instituição, a certeza de que aquilo que não foi alcançado, não o foi, não em razão de nossa omissão, mas em razão de decisões de terceiros agentes, decisões as quais devem ser exploradas e de conhecimento geral, para efeitos de eventual correlação com os problemas que vierem a ocorrer (responsabilização). A impressão deste subscritor é a de que não atingimos, em nossa Instituição, esse patamar. Em geral, adota-se o discurso de que algo não foi feito, ou alcançado, por culpa de terceiros agentes, mas de modo muito cômodo e imediato, sem a necessária exploração das questões envolvidas.

As vitórias jurídicas e judiciais havidas são muito importantes, pelos mais variados motivos, e continuar a buscá-las é absoluta obrigação da Instituição e dos membros, porém, elas não devem ser usadas para mascarar as carências e problemas da Instituição, digam-se, graves. É importante mostrar que muito mais poderia ser alcançado.

Por mais dedicado, competente e obtinado que seja o quadro de membros e servidores da Advocacia-Geral da União, as carências e problemas já causam e continuarão causando (em escala crescente) consequências prejudiciais para os membros, para a própria Instituição, para o Governo, para o Estado, enfim, para os cidadãos e para a sociedade. Destaque-se em especial, desmoralização, evasão e ineficiência, generalizadas. **Não ver e não debater isto, de modo mais amplo do que vem sendo feito até agora, é o pior que se pode fazer neste momento no âmbito da Advocacia-Geral da União**

Chega de "patinar". É o que se tem a apresentar, por parte do Departamento de Patrimônio e Probiidade.

BSB, 19/01/2014.

**RENATO DANTAS DE ARAUJO**

Advogado da União

Diretor do Departamento de Patrimônio e Probiidade