



# O PROJETO ADAMS

e o Retrocesso da Advocacia Pública no Brasil



## Efeitos nefastos da Advocacia de Governo em detrimento da Advocacia de Estado

Concebida como instituição essencial à Justiça e meio de promoção de políticas públicas, a Advocacia Pública da União corre sério risco de se ver transformada em mera instância de homologação das vontades e desejos dos governantes de plantão.

A tentativa de amesquinhar o papel da Advocacia de Estado surge justamente no momento histórico em que a AGU alcança destacado papel institucional, seja em razão de bilionárias vitórias judiciais, seja no exercício das atividades de consultoria e assessoramento jurídico de todos os ministérios, órgãos e poderes da União. Se em 1988, com o advento da nova Constituição Federal, cabia à AGU realizar parte das funções até então desempenhadas pelo Ministério Público Federal, sua importância avolumou-se na mesma proporção em que cresceu a demanda por análises isentas — estritamente técnicas e jurídicas — acerca da legalidade das diversas políticas públicas em andamento.

O Projeto Adams traz dispositivos que, se implantados, postarão a Advocacia de Estado de joelhos perante interesses menores, em claro prejuízo à sociedade. Trata-se de reforma meramente plástica, e pouco traz de efetivo ou concreto em relação ao aperfeiçoamento do órgão. Em alguns temas erige verdadeiro retrocesso, além de descuidar da outorga de maior proteção ao interesse e patrimônio públicos ao permitir o loteamento de cargos estratégicos ao setor privado (com o exercício de funções típicas de Estado), e ao instituir uma política de excessiva verticalização da atuação técnica dos membros da instituição, com grave violação ao livre exercício da Advocacia.

Em comparação aos demais Estados da Federação, o projeto proposto de estatuto da Advocacia Pública Federal é o mais retrógrado tanto em relação ao aspecto da gestão quanto às garantias ao exercício das funções institucionais e, não menos retrógrado, quanto às prerrogativas de seus membros.

Repetindo a atual Lei Orgânica n. 73/91, editada há quase 20 anos em contextos político, econômico e tecnológico completamente diversos, o Projeto Adams nada traz em relação a métodos de gestão. Nada há sobre política de recursos humanos, modernos modelos de gestão corporativa ou garantia de defesa técnica independente. Nestes itens, o projeto Adams simplesmente mantém o atual estatuto na mesma obscuridade, renunciando a oportunidade de avanço, como diversamente ocorreu com o projeto outrora em discussão (conduzido pelo ex-AGU e atual Ministro do STF Antonio Dias Toffoli).

Cabe indagar, a propósito, o que foi feito do Projeto Toffoli, proposta de Lei Orgânica modernizadora e muito mais consistente, apresentada, debatida e finalizada em 2010. Causa estranheza o fato desse trabalho ter sido abandonado e, pior, substituído por um projeto retrógrado, um mal-acabado e temerário remendo, que não se presta a levar à criação de uma Lei Orgânica à altura do que a AGU e o país necessitam.

Em relação à lei complementar atualmente vigente, pode-se afirmar que o projeto Toffoli representa real avanço, o que se extrai da criação das câmaras de conciliação e arbitragem, da exclusividade no exercício da atividade jurídica, da concreta ampliação do rol de direitos e garantias aos membros da instituição, da previsão de autonomia administrativa mediante contrato de desempenho, entre outros avanços em matéria de gestão e transparência.

Em oposição ao Projeto Adams, o Projeto Toffoli representa, efetivamente, uma proposta ampla e inovadora, melhor harmonizada com o intuito do constituinte originário de erigir uma instituição verdadeiramente apta a contribuir para a fiel observância aos princípios constitucionais, viabilização das políticas públicas e minoração dos riscos delas decorrentes, solução eficiente dos conflitos internos e respeito à cidadania.



# Atraso X Evolução



Compare a diferença abissal entre os dois projetos de gestão da AGU



## PROJETO ADAMS

Provisão de cargos sem concurso

São membros da AGU os detentores de cargos de natureza especial e em comissão – artigo 1º, parágrafo 9º.

**Nota:** em completa afronta aos princípios da impessoalidade e concurso público, pretende-se inserir no seio da AGU agentes de confiança do partido ocupante do poder ou de sua base aliada. O presente dispositivo abre portas à corrupção, ao aparelhamento partidário do Estado, além de viabilizar a aprovação de contratos e licitações deletérios à ordem jurídica.



## PROJETO TOFFOLI

Todas as funções institucionais serão exercidas exclusivamente por membros concursados e investidos no cargo público – artigo 4º, parágrafo 2º.

Funções de consultoria e assessoramento jurídicos igualmente exclusivas de membros concursados e investidos no cargo – artigo 7º.

Além de contemplada no Projeto Toffoli, a exclusividade do exercício da Advocacia de Estado pelos membros concursados da AGU encontra similitude nos estatutos das Procuradorias dos Estados do Acre, Alagoas, Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará, Rio de Janeiro e São Paulo.

Dispositivo estranho às finalidades da lei complementar

O artigo 4º, em seu inciso XXII, confere ao Advogado-Geral da União a faculdade de suspender a exigibilidade de crédito tributário e não tributário enquanto pendente processo de conciliação.

**Nota:** trata-se de dispositivo estranho aos objetivos da Lei Complementar da AGU. O artigo 4º, inserido "de contrabando" na Lei Orgânica da AGU, acrescenta nova causa de suspensão de exigibilidade às hipóteses previstas no Código Tributário Nacional. No mérito, confere poderes ao Advogado-Geral da União de suspender a cobrança de créditos inscritos em dívida ativa, bastando para tanto o simples pedido de conciliação, tudo sem necessidade de garantia, confissão ou desistência do processo judicial, que será paralisado enquanto o prazo de prescrição intercorrente continuará em curso contra a Fazenda Pública.

Não há dispositivo semelhante ou algo do gênero

Regime disciplinar tratado de maneira genérica no artigo 5º.

O artigo 116 e seguintes estabelecem um completo regime disciplinar, incluindo a previsão de sanções, procedimentos, garantias etc.

Concentração de Poderes

Parecer emitido por membro da AGU obedecerá posição e fundamentos ditados pelos órgãos superiores – artigo 41 A.

**Nota:** o dispositivo concentra poderes nas mãos do Advogado-Geral da União e avilta a independência técnica dos Advogados Públicos concursados e capacitados a orientar e assessorar a Administração Pública no processo de tomada de decisões, perseguindo sempre o respeito à ordem jurídica e a diminuição da litigiosidade.

Não há previsão semelhante





A INDEPENDÊNCIA TÉCNICA, prevista expressamente no Estatuto da OAB, é consagrada no Projeto Toffoli, além de estar presente nas Leis Orgânicas das Procuradorias dos Estados do Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Tocantins.

Apropriação pela União de verba pertencente ao Advogado Público

Artigo 51. As receitas de honorários advocatícios percebidos pela União e suas autarquias e fundações serão vinculadas à Advocacia-Geral da União, excetuados os recursos decorrentes da atuação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, que integram o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - FUNDAT

Artigo 16 – criação do Fundo de Gestão Estratégica da AGU, composto pelos honorários, encargos legais e verbas escomizadas pela atuação vencedora da AGU. Os recursos do Fundo de Gestão serão destinados ao financiamento do órgão, treinamento e capacitação, modernização e pagamento de honorários.

**Nota:** instituída fonte de custeio da AGU, suficiente para modernização de suas instalações, capacitação de seus servidores e remuneração dos Advogados Públicos. Os recursos serão oriundos das atividades e vitórias judiciais da própria Advocacia Pública, com baixíssimo impacto no orçamento da República.

O Projeto Toffoli corrige a distorcida situação atual, em que a União incorpora indevidamente os honorários recolhidos pela parte adversária perdidora da ação. A correta destinação dos honorários também é expressamente contemplada nas Leis Orgânicas das Procuradorias dos Estados de Alagoas, Ceará, Minas Gerais, Pará, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo.

Não há previsão.

Instituição da Ouvidoria Geral da AGU – artigo 26.

**Nota:** trata-se de um importante meio de controle e fiscalização das atividades da AGU pela sociedade.

Concentração de Poderes

**Nota:** a omissão denuncia a concentração de poderes nas mãos do Ministro AGU e, como consequência, a submissão da Advocacia Pública ao aparelhamento partidário.

Conselho Superior da AGU com amplas atribuições tanto de caráter técnico quanto administrativo – artigo 32 e seguintes.

**Nota:** traduz modernas técnicas de Administração descentralizada e pautada em critérios técnicos.

No que tange ao papel do Conselho Superior dentro da AGU, há enorme diferença entre os projetos. O Projeto Adams mantém as atuais competências técnicas do órgão (concurso de ingresso, promoção, remoção e estágio probatório) e apenas insere o inciso V no art. 7º da LC 73, elevando ao plano legal a norma já existente no Regimento Interno do CSAGU, que permite a atuação do órgão como assistente do Advogado-Geral na gestão da instituição. O Projeto Toffoli, por outro lado, confere ao Conselho um papel muito mais relevante na AGU, transferindo-lhe uma série de atribuições hoje a cargo exclusivamente do Advogado-Geral.

Não há previsão.

O artigo 32, XIV atribui ao CSAGU a possibilidade de sugerir nomes de membros da AGU para a participação em Conselhos de Estatais e sociedades com participação pública.

**Nota:** trata-se de importante medida de transparência e publicidade apta a disciplinar a percepção de gratificações e jetons em valor superior ao teto remuneratório constitucional.

Não há previsão semelhante.

O artigo 48 prevê a criação de Câmaras de Conciliação e Arbitragem.

Apadrinhamento nas Consultorias

O artigo 2º-A, combinado com o artigo 41 A abre portas ao exercício da atividade de consultoria por comissionados e membros estranhos à AGU.

**Nota:** em completa afronta aos princípios da impessoalidade e concurso público, pretende-se inserir no seio da AGU agentes de confiança do partido ocupante do poder ou de sua base aliada. O presente dispositivo abre portas à corrupção, ao aparelhamento partidário do Estado, além de viabilizar a aprovação de contratos e licitações deletérios à ordem jurídica.

Consultorias Jurídicas atribuídas de maneira exclusiva aos membros concursados da AGU - artigo 53, parágrafo 2º.



## PROJETO ADAMS

Não há previsão.

**Nota:** a omissão demonstra a completa inexistência de política de gestão de recursos humanos.

Mais do que a compatibilidade dos vencimentos com a responsabilidade das atribuições desempenhadas, os Estatutos das Procuradorias dos Estados de Alagoas, Maranhão, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Tocantins estabelecem a paridade de vencimentos com o Ministério Público.

Não há previsão.

Além do Projeto Toffoli, as diárias de 1/30 também estão previstas nos estatutos das Procuradorias estaduais de Pernambuco e Rio Grande do Norte.

Não há previsão.

**Nota:** a omissão revela a despreocupação do projeto com as modernas técnicas de gestão e administração de recursos humanos.

A Autonomia Administrativa e Financeira não é nenhuma novidade, sendo contemplada, além do Projeto Toffoli, nos estatutos das Procuradorias dos Estados do Acre, Ceará, Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.

Oficialização da Apropriação Indébita

Em seu artigo 51, o Projeto Adams oficializa a apropriação pela União dos honorários legalmente devidos ao Advogado Público

O Projeto Toffoli corrige a distorcida situação atual, em que a União incorpora indevidamente os honorários recolhidos pela parte adversária perdidora da ação. A correta destinação dos honorários também é expressamente contemplada nas Leis Orgânicas das Procuradorias dos Estados de Alagoas, Ceará, Minas Gerais, Pará, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo.



## PROJETO TOFFOLI

Entre os direitos dos membros efetivos da AGU, o artigo 102 estabelece a remuneração compatível com o desempenho de Função Essencial à Justiça, assegurada aos aposentados a extensão dos aumentos e benefícios concedidos aos membros ativos.

**Nota:** a remuneração compatível com a responsabilidade decorrente das atribuições constitucionais fará cessar a contínua sangria nos quadros da AGU, que tem se transformado em fornecedora de mão de obra qualificada ao Judiciário e Ministério Público.

Direito à percepção de diárias equivalentes a 1/30 do subsídio mensal, reembolso da anuidade da OAB, além de auxílio-moradia - artigo 104.

**Nota:** no quadro atual, as diárias, desvinculadas dos subsídios, não permitem sequer a pernoite em hotel de categoria turística em localidades como Brasília, São Paulo ou Rio de Janeiro.

Previsão de autonomia administrativa, orçamentária e financeira mediante celebração de contrato de desempenho - artigo 14.

**Nota:** a celebração de contrato de desempenho insere-se em amplo projeto de gestão que privilegia o princípio constitucional da eficiência aliado à impessoalidade e ao caráter técnico das atividades jurídicas desenvolvidas.

Direito à percepção de honorários advocatícios - artigo 105.

**Nota:** dispositivo corrige grave distorção já equacionada pela maior parte da Advocacia Pública estadual e municipal. No modelo atual, os honorários recolhidos pela parte perdidora da ação são recolhidos aos cofres da União, quando deveriam ser destinados aos Advogados Públicos responsáveis pela defesa da União e seus entes descentralizados. Segundo princípio consagrado pelos costumes e positivado pela lei que regula o exercício da Advocacia, os honorários não se originam dos cofres públicos e pertencem aos advogados responsáveis pela vitória judicial da parte.

# Democracia Exige Transparência

O governo Dilma Rousseff tem apresentado grande aprovação popular ao defender medidas democráticas e transparentes, entre elas o combate à corrupção e a vedação ao sigilo das informações. No entanto, parece que essa preocupação passa longe dos dirigentes máximos da Advocacia-Geral da União. Entre outros exemplos, toda a gestão da nova Lei Orgânica da AGU foi conduzida de maneira sigilosa, sem a construção de um projeto que contasse com a intervenção dos representantes da Advocacia Pública Federal, tudo em frontal violação ao que prevê a Lei 12.527 de 2011, conhecida como lei da transparência e acesso à informação. Não fosse por obra do acaso, ou por vazamento, o projeto que trata de alterações à Lei Orgânica da AGU não teria circulado entre os integrantes das carreiras da AGU, nem extraoficialmente. Mesmo instado a manifestar-se oficialmente pelos integrantes e entidades representativas da Advocacia Pública Federal, o Sr. Ministro permaneceu silente e em nenhum momento negou o texto vazado. Após protesto público das entidades associativas da Advocacia de Estado da União e dos entes federados, todas presentes na Audiência Pública ocorrida na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), o texto foi finalmente divulgado pela administração da AGU. Infelizmente, confirmou-se o retrocesso já presente no texto vazado.



## REPUDIAMOS

- A falta do debate democrático sobre o projeto Adams
- A privatização das consultorias
- A eliminação da discricionariedade técnica dos Procuradores
- A Advocacia de Governo em detrimento da Advocacia de Estado
- A falta de isonomia entre as Funções Essenciais à Justiça



Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional  
[www.sinprofaz.org.br](http://www.sinprofaz.org.br)