

Procuradoria-Geral Federal sempre integrou a Advocacia-Geral da União

Por Rogério Filomeno Machado, Ricardo Marques de Almeida e Marcelino Rodrigues Mendes Filho

A Advocacia-Geral da União é um órgão singular, não apenas pela importância do papel que lhe foi atribuído — a defesa do Estado brasileiro —, mas também por ser a única instituição, dentre aquelas que exercem uma função essencial à Justiça, que ainda não foram integralmente constituídos, da forma como quis a Constituição.

Em 1988, o artigo 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) determinou que “enquanto não aprovadas as leis complementares relativas ao Ministério Público e à Advocacia-Geral da União, o Ministério Público Federal, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, as Consultorias Jurídicas dos Ministérios, as Procuradorias e Departamentos Jurídicos de autarquias federais com representação própria e os membros das Procuradorias das Universidades fundacionais públicas continuarão a exercer suas atividades na área das respectivas atribuições”.

A norma consagrou uma situação transitória, em que duas leis complementares iriam reger órgãos distintos. Uma para o Ministério Público; outra para a Advocacia-Geral da União, que deveria tratar necessariamente da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, as consultorias jurídicas dos ministérios, as procuradorias e departamentos jurídicos de autarquias federais com representação própria e os membros das procuradorias das universidades fundacionais públicas. Não houve qualquer determinação em deixar esses órgãos fora da AGU, afinal a lei maior lhes deu a mesma dignidade constitucional.

As procuradorias e departamento jurídicos das autarquias e as procuradorias das universidades, que hoje foram reunidas na PGF, não foram mencionadas na LC 73/93 por uma razão óbvia: a carreira de procurador federal foi criada apenas em 2001.

O legislador, no entanto, foi cuidadoso, ao conferir ao novo cargo a atribuição de representar a União, bem como as autarquias e fundações federais, que nada mais são do que suas emanções[1], conforme artigo 37, I, da Medida Provisória 2.229-43, de 6 de setembro de 2001. Mais precisamente, a lei falou que compete ao procurador federal “a representação judicial e extrajudicial da União,

quanto às suas atividades descentralizadas a cargo de autarquias e fundações públicas, bem como a representação judicial e extrajudicial dessas entidades”.

Todas as carreiras que compõem atualmente a Advocacia-Geral da União estão a serviço da mesma causa e, portanto, devem ter idêntico tratamento até sua unificação. Segundo percebeu o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 2.713-1/DF, “análise do regimento normativo das carreiras da AGU, do desempenho de seu papel constitucional por meio de uma completa identidade substancial entre os cargos”. No voto da ministra Ellen Gracie, há destaque expresso para a carreira de Procurador Federal, quando acentuou que, “no aspecto remuneratório, possuem as carreiras em estudo idêntica tabela de vencimentos, já uniformizada por meio da MP 2.229-43, de 6/9/2001 (Anexo XI), que alcançava, ainda, os procuradores federais”. No mesmo sentido, os artigos 28 e 31, §1º, da Lei 13.327/2016 não fazem quaisquer distinções entre os subsídios ou o critério de rateio dos honorários devidos aos advogados públicos com relação a cargo, carreira e órgão ou entidade de lotação. Resta questionar porque não existe uma só carreira, distribuída em órgãos especializados como acontece na Justiça Federal onde todas essas procuradorias atuam.

A atual Constituição Federal não destoou do passado, segregando os advogados públicos em regimes distintos. A Lei 2.123/53 equiparou os procuradores das autarquias federais aos membros do Ministério Público da União, que exerciam o papel de advogados públicos (artigo 37 da Lei 1.341/51). Na década de 1970, instituiu-se o Serviço Jurídico da União, formado pela Lei 5.645/70 e pelo Decreto 72.823/73, sendo composto pelos cargos de procurador da Fazenda Nacional, assistente jurídico, procurador autárquico, procurador e advogado de ofício (Tribunal Marítimo). Em 1986, foi a vez de ser instituído o Sistema da Advocacia-Consultiva da União, que, por sua vez, era composto pela Consultoria Geral da República, pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, no Ministério da Fazenda; pelas consultorias jurídicas dos demais ministérios, do Estado Maior das Forças Armadas, da Secretaria de Planejamento da Presidência da República e da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República; pelos órgãos jurídicos dos gabinetes Militar e Civil da Presidência da República, da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional e do Serviço Nacional de Informações; pelas procuradorias-gerais ou departamentos jurídicos das autarquias;

pelos órgãos jurídicos das empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações sob supervisão ministerial e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pela União.

Dois anos depois, o mencionado artigo 29 do ADCT determinou que todos os órgãos da advocacia pública federal compusessem a Advocacia-Geral da União e estivessem sob a égide da mesma lei. Agora, passados quase quinze anos, chegou o momento de avançar e finalmente cumprir a vontade da Constituição.

Sendo bem direto: a Constituição Federal quis que existisse carreira única [2] na Advocacia Pública Federal. Isso fica claro no artigo 69 do ADCT, que facultou apenas aos Estados, e não à União, "manter consultorias jurídicas separadas de suas procuradorias-gerais ou advocacias-gerais". A Advocacia-Geral da União pode ser compostas por órgãos diferentes, como é natural com uma instituição desse porte, mas ela é uma

É verdade que o artigo 131 da Constituição não fez referência expressa às autarquias e fundações. Essa omissão, essa ausência da literalidade da lei, é o grande argumento para segregar iguais. No entanto, o silêncio da Constituição não foi eloquente[3]. O artigo 109, §2º, da CF, também não fala nas autarquias e fundações, apenas na União, como critério definidor da competência da Justiça Federal[4]. No entanto, o Supremo, no julgamento do RE 627.709/DF, entendeu que aquela regra deve ser estendida também às autarquias, que podem ser demandadas nos mesmos foros em que a União é acionada. Mais do que discutir uma regra de processo, o STF sinalizou que a representação judicial da Administração Direta e Indireta não deveria ser diferente.

Ser vinculado significa ser unido através de um vínculo, como são os Estados Federados. Ser vinculado não significa ser externo alienígena, aí é português: vinculado é o oposto de desvinculado.

O artigo 131 da Constituição também não fala da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, que é referida apenas no seu parágrafo terceiro, mas isso não impede de chegar à conclusão de que ela é um dos órgãos que compõem a Advocacia da União. É o mesmo raciocínio que se aplica à PGF.

O Tribunal Superior do Trabalho é um bom exemplo de como a Constituição, às vezes, disse menos do que ela deveria. O TST somente foi explicitado, no texto constitucional, como órgão do Poder

Judiciário pela Emenda Constitucional 92, de 2016, mas nunca se alegou que aquele Tribunal Superior não fazia parte da Justiça brasileira. Com identidade de razões, não há qualquer motivo para dizer que a Procuradoria-Geral Federal não compõe a Advocacia-Geral da União. Uma Emenda Constitucional pode até alterar o caput do artigo 131 para fazer referência expressa aos órgãos do artigo 29 do ADCT, mas ela não trará nenhuma novidade que já exista nos textos das leis.

Já passou da hora do governo resolver de uma vez por todas essas questões referentes à estruturação da Advocacia da União, tomando a iniciativa unificação das carreiras que a compõem, pois argumentos e decisões já demonstram que a racionalização decorrerá um economia significativa aos cofres públicos e um exemplo positivo para a sociedade, de enxugar a máquina do Estado e reduzir a burocracia[5].

Agora, com a posse definitiva do presidente Michel Temer, que propõe um ajuste fiscal nas contas públicas e a reorganização de vários órgãos, podemos dizer com segurança e certeza que os avanços se fazem necessário na AGU para a sua modernização, aumento da sua eficiência e economia aos cofres público, ganhando com isso o Estado Brasileiro com a melhoria da governança e a sociedade beneficiária das políticas públicas.

1 O interesse público das autarquias e fundações públicas, como responsáveis pela prestação de serviços públicos ou exercício de atividades típicas da União, se confunde com o próprio interesse institucional da União (ADI nº 5262/RR).

2 ALMEIDA, Ricardo Marques de; et al. Carreira única da AGU: vontade da Constituição. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 20, n. 4239, 8 fev. 2015. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/34245>>. Acesso em: 9 nov. 2015

3 São exemplo de casos de silêncio eloquente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: (a) a inexistência de lei que atribua competência à Justiça do Trabalho para julgar litígio entre sindicato de empregados e empregadores sobre o recolhimento de contribuição estipulada em convenção ou acordo coletivo de trabalho (STF RE 135.637); (b) a inexistência de menção às receitas decorrentes de exportação dentre as várias hipóteses de não incidência da CPMF no artigo 85 do ADCT (STF RE 566.259); (c) a inexistência de disposição

expressa no Decreto nº 5.295/04 que impeça a comutação de pena aos condenados que estão em livramento condicional (STF, HC 94.654); (d) a inexistência de qualquer condição ou limite, no regime constitucional do IPI, à compensação do tributo pago nas operações antecedentes, ao contrário do que ocorre com o ICMS (STF, RE 562.980); (e) a inexistência de menção à imunidade formal ou processual dos vereadores no artigo 29 da Constituição Federal (STF, ADI 371); (f) a inexistência de previsão de depoimento pessoal do investigado ou representado na disciplina legal da investigação judicial eleitoral (STF, HC 85.029); (g) a inexistência de previsão de imunidade à prisão cautelar e a qualquer processo penal por delitos estranhos à função governamental, no artigo 86, parágrafos 3º e 4º, da Constituição Federal, aos Governadores dos Estados (STF, ADI 978); (h) a inexistência de estipulação expressa relativamente à exigência de comprovação de dependência econômica para além dos casos previstos nas alíneas "d" e "e" do inciso I, e nas alíneas "c" e "d" do inciso II do artigo 217 da Lei nº 8.112/1990, havendo o legislador restringido o benefício da pensão decorrente do falecimento de servidor público apenas para determinadas hipóteses (STF, MS 28.530); (i) a inexistência, a partir da EC nº 45/2004, de referência expressa ao inciso II do artigo 93 da Constituição Federal no inciso III do mesmo dispositivo, relativamente às promoções por merecimento de juízes para a segunda instância (STF, MS 30.585 e STF, MS 31.375); (j) a inexistência de menção a aposentados e pensionistas na redação dada ao artigo 89 do ADCT pela EC nº 60/2009, a qual restringe sua incidência aos integrantes da carreira policial militar e os servidores municipais do Estado de Rondônia que, comprovadamente, se encontravam no exercício regular de suas funções prestando serviço àquele ex-Território Federal na data em que foi transformado em Estado, bem como os servidores e os policiais militares alcançados pelo disposto no artigo 36 da Lei Complementar nº 41/1981, e aqueles admitidos regularmente nos quadros do Estado de Rondônia até a data de posse do primeiro Governador eleito, em 15 de março de 1987 (STF, MS 29.373). Acrescentamos, ainda, como exemplo de silêncio eloquente, a impossibilidade de vedar o exercício da advocacia em caráter particular para os atuais advogados públicos, nos termos do art. 5º, XIII c/c art. 131 da CF c/c art. 29, §3º, do ADCT.

4 "§2º As causas intentadas contra a União poderão ser aforadas na seção judiciária em que for domiciliado o autor, naquela onde houver

ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa, ou, ainda, no Distrito Federal”

5 A unificação de carreiras, que poderá ser feita por Medida Provisória, tomando o paradigma da transposição dos assistentes jurídicos e da própria criação da PGF, terá reflexos na Administração Central da AGU e também nos Estados, pois existem atualmente 4(quatro) sedes com estruturas administrativas, contratos de locações, serviços de vigilância e limpeza, serviço de locação de transporte e motoristas, enfim, todo custeio inerente ao funcionamento do órgão. Isso, sem falar na atuação judicial onde o judiciário intima separadamente os Órgãos nas respectivas estruturas no âmbito da AGU, bem como nos Estados nas Representações (Procuradoria-Geral Federal, Procuradoria da Fazenda Nacional, Procuradoria da União e Procuradoria do Banco Central). Além da quadruplicação das atividades administrativas contenciosas, temos também as audiências judiciais que em muitos casos ocorre das carreiras participarem no mesmo processo, que aumenta substancialmente o volume dos processos, bem como o tempo das intimações. Como se vê, em apenas poucos exemplos fica claro o ganho institucional que a unificação trará para à Advocacia-Geral da União, que já conta com o apoio quantitativo da maioria dos advogados públicos, conforme recente pesquisa promovida pela Escola da AGU em 2015.

Marcelino Rodrigues Mendes Filho é presidente da Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais (Anafe).

Rogério Filomeno Machado é vice-presidente da Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais (Anafe).

Ricardo Marques de Almeida é assessor da Presidência da Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais (Anafe).