

Juridicidade e pertinência da incorporação normativa da procuradoria federal e da procuradoria do Banco Central na lei orgânica da AGU

Ricardo Cavalcante Barroso

A inclusão das carreiras de Procurador Federal e Procurador do Banco Central do Brasil na Lei Orgânica da AGU é decorrência do texto constitucional e consolida movimento normativo e administrativo já em pleno vigor no âmbito da AGU.

O tema suscitado no presente texto remete a uma realidade cada vez mais evidente e que refere ao funcionamento da carreira de Procurador Federal, como integrante da [Advocacia](#) Pública federal e que exerce a representação jurídica de pessoas de direito público criadas pela União.

O debate sobre a integração normativa ou incorporação da carreira de Procurador Federal na lei complementar de organização da AGU, a par de ser uma realidade já experimentada na prática desses agentes públicos e na normatização vigente alusiva à Advocacia-Geral da União, ainda reclama adequado tratamento no âmbito da mencionada lei complementar prevista no art.131 da Constituição.

Até porque, quando da edição da vigente, mas combatida, Lei Complementar n. 73/93, a carreira de Procurador Federal sequer existia.

Ademais, é oportuno o debate uma vez que tramita perante o Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar n. 337/2017 que altera a Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, que institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e insere a Procuradoria-Geral Federal e a Procuradoria-Geral do Banco Central como órgãos de direção superior da AGU.

Sendo assim, é imperioso recuar períodos no tempo para observar que a carreira de Procurador Federal genética e funcionalmente está integrada à advocacia pública federal e à AGU, tal qual as demais carreiras atualmente prevista na mencionada lei complementar, quais sejam, Advogados da União, Procuradores da Fazenda Nacional e Assistentes Jurídicos.

De princípio, de se ver, que o Decreto 72.823/73, ao regulamentar a Lei n. 5.645/70, que estabeleceu as diretrizes para classificação dos cargos do Serviço Civil da União e de suas autarquias, houve por bem dar tratamento integrado às categorias de Procurador da Fazenda Nacional, Assistente Jurídico, Procurador Autárquico, Procurador (Tribunal Marítimo) e Advogado de Ofício (Tribunal Marítimo), dando tratamento uniforme para ingresso, organização dos níveis e progressão para essas carreiras jurídicas.

Por sua vez, o art.3º do Decreto 93.237/86 ao regulamentar o funcionamento da Advocacia Consultiva da União expressamente aludia às Procuradorias e Departamentos Jurídicos das Autarquias federais.

A Constituição de 1988, quando tratou de regular a transição ao novo modelo de advocacia pública fez expressa menção às mesmas carreiras jurídicas que usualmente eram tratadas em seu conjunto, estabelecendo apenas duas leis para organizar e regular o funcionamento da Advocacia pública e do Ministério Público, ficando claro que a advocacia pública seria tratada em seu todo, inclusive no tocante aos procuradores e advogados de autarquias, pela respectiva Lei Orgânica da AGU. É o que se extrai da leitura do art.29 do ADCT:

“Art. 29. 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.

§ 1º O Presidente da República, no prazo de cento e vinte dias, encaminhará ao Congresso Nacional projeto de lei complementar dispondo sobre a organização e o funcionamento da Advocacia-Geral da União.

§ 2º Aos atuais Procuradores da República, nos termos da lei complementar, será facultada a opção, de forma irrevogável, entre as carreiras do Ministério Público Federal e da Advocacia-Geral da União.

§ 3º Poderá optar pelo regime anterior, no que respeita às garantias e vantagens, o membro do Ministério Público admitido antes da promulgação da Constituição, observando-se, quanto às vedações, a situação jurídica na data desta.

§ 4º Os atuais integrantes do quadro suplementar dos Ministérios Públicos do Trabalho e Militar que tenham adquirido estabilidade nessas funções passam a integrar o quadro da respectiva carreira.

§ 5º Cabe à atual Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, diretamente ou por delegação, que pode ser ao Ministério Público Estadual, representar judicialmente a União nas causas de natureza fiscal, na área da respectiva competência, até a promulgação das leis complementares previstas neste artigo.”

Disto resulta claro que a lei complementar da AGU viria contemplar e disciplinar todas as carreiras jurídicas da União e suas autarquias em uma única lei, reservando-se outra lei complementar para organização do Ministério Público.

Isso é evidência eloquente da necessária, intrínseca e pujante integração que deve ocorrer entre as carreiras jurídicas da Advocacia Pública federal.

Outra conclusão também pode ser extraída do mencionado preceito, é que a gênese da Advocacia Pública está umbilicalmente atrelada ao Ministério Público, a denunciar tratarem-se todas de funções essenciais à justiça. Neste sentido: cite-se a Lei 2.123/53 que dispunha que os procuradores das autarquias federais terão, no que couber, as mesmas atribuições e impedimentos e prerrogativas dos membros do Ministério Público da União.

Essa evidência demonstra o quão ligado à formação das funções essenciais à justiça está a carreira de advogado dos entes públicos da administração indireta da União.

Vale mencionar, ainda, que o mencionado art.29 e seus parágrafos do ADCT não fizeram e nem quiseram trazer disciplina jurídica diversa, apartada, aos advogados públicos representantes das autarquias federais. Ao contrário, deixa amplamente evidente que os membros da advocacia pública em realidade devem ser congregados em uma única lei orgânica.

Naquela época, pós-constituição de 1988, foi editada a Lei Complementar n. 73/93 que disciplinou o funcionamento da AGU fazendo alusão aos órgãos jurídicos das autarquias e das fundações públicas como órgãos vinculados à AGU, aproveitando a nomenclatura trazida pelo art.131 da Constituição, ao aludir que a representação da União será exercida diretamente ou por órgão vinculado.

Como visto, essa opção legislativa não foi a única forma normativa que guarda aderência ao art.29 do ADCT e art.131 da Constituição. Ao contrário, com a evolução da AGU e integração de suas inúmeras carreiras em normativos legais uniformes, além do pujante crescimento da Procuradoria Geral Federal desde 2002, com a criação da carreira de Procurador Federal em 2001, surge a necessidade de reformulação da organização da AGU para atualizá-lo ao momento atual.

Frise-se que a Lei Complementar de 1993 não poderia ter aludido à carreira de procurador federal pela óbvia e simples razão de que não havia sido criada ainda a aludida carreira, a qual somente passou a ter surgimento jurídico em 2001 (Medida Provisória n. 2.229-43/2001).

Aliás, outro fator relevante para a necessidade de reconhecimento da condição de advogado público aos Procuradores Federais e do Banco Central decorre da própria alteração promovida pela Emenda Constitucional 19/98 que altera a denominação da seção II do Capítulo IV do título IV da Constituição que passou de "Advocacia-Geral da União" para "Advocacia Pública", na franca disposição de abrigar em seu corpo todas as manifestações da advocacia dos entes públicos típicos. Neste sentido, Maria Jovita Valente destaca:

“E se dúvida ainda houvesse de que a representação judicial e extrajudicial, assim como a consultoria e assessoramento jurídico das autarquias e fundações da União – entidades dotadas de personalidade jurídica de direito público – estavam ao abrigo da Seção II, Capítulo IV, Título IV da Constituição desde o início de sua vigência, esta (a dúvida) ficou definitivamente sepultada com a alteração do título da referida seção II, quando a Emenda Constitucional no. 19, de 4 de junho de 1998, alterou a denominação daquela Seção de “Da Advocacia-Geral da União” para “Da Advocacia Pública”, pois dúvida não há de que essas atividades (representação judicial e extrajudicial, assim como consultoria e assessoramento jurídico) no âmbito daqueles entes estatais são Advocacia Pública e que o único a tratar da Advocacia Pública federal foi o art.131, quando criou a instituição Advocacia-Geral da União para dela se encarregar”[1].

Com efeito, a Lei Complementar 73 tratou dos departamentos e órgãos jurídicos de autarquias como órgãos vinculados.

Naquele momento foi criado, ainda, a Coordenadoria de Órgãos Vinculados para auxiliar o Advogado-Geral da União na orientação normativa e supervisão dos órgãos jurídicos das autarquias.

Com a criação da carreira de Procurador Federal, todas as carreiras de procuradores autárquicos ficou concentrada em uma única carreira para o exercício da representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações federais.

De registrar que segundo Maria Jovita Valente, o propósito do Ministério do Planejamento, na época, era de criação da carreira de Procurador Federal, inicialmente para abrigar todas as carreiras jurídicas da Administração Federal direta, das autarquias e fundações, tendo, no entanto, ao final, ficado restrita aos advogados de autarquias porquanto a lei complementar aludia às carreiras de assistente jurídico, advogado da União e Procurador da Fazenda Nacional como integrantes dos quadros da AGU, prevista em lei complementar, de quorum para aprovação diferenciado.^[2]

Por outro lado, deve-se mencionar que a Procuradoria-Geral Federal foi criada pela Lei n. 10.480/2002 com autonomia administrativa e financeira, vinculada à AGU. Autonomia essa que jamais foi realizada, dada a crescente e ampla integração da PGF dentro da AGU.

Sobre essa integração, é válido considerar o relato da Procuradora Federal Maria Jovita Valente que destaca que a denominação Procuradoria-Geral Federal foi, desde o início, concebida como novo órgão a ser inserido na AGU com a alteração da lei orgânica, fazendo-se salutar o destaque ao item 22 da exposição de motivos n. 105/MP/AGU, de 5 de abril de 2002:

“22.Quanto à criação da Procuradoria-Geral Federal na estrutura organizacional da AGU, é bom que se ressalte que representa um avanço considerável na forma de atuação dessa unidade, sem acarretar aumento de despesa, uma vez que estão sendo criados apenas três novos cargos comissionados, aproveitando-se quanto aos demais, a estrutura já existente, e a instalação de uma Procuradoria Federal não especializada trata como consequência a desativação das procuradorias de pequenas entidades de âmbito local, o que pode redundar em economia e melhoria de qualidade do trabalho realizado.”^[3]

Preciso esclarecer, ainda, que a alusão no art.35 da Medida Provisória n. 2.229-43/2001 à criação da carreira de Procurador Federal

"nas respectivas autarquias" não pode ser utilizada para tentar obstar a integração da carreira na AGU, porquanto fica claro que a menção às autarquias naquele preceito decorreu do óbvio fato de que a carreira de Procurador Federal seria formada, inicialmente, pelos procuradores e advogados que integravam os quadros jurídicos das autarquias, fato que logo foi modificado com os primeiros concursos para o cargo de Procurador Federal realizados pela AGU no ano de 2002 e seguintes.

Ademais, como previsão normativa de estatura ordinária, estará sempre atrelada à margem de regulação atribuída à lei complementar, a qual pode perfeitamente agregar essa carreira em instituição da advocacia pública da União, qual seja a AGU.

Neste sentido, Jefferson Carús aponta para o fato de que a carreira de Procurador Federal, assim como a de Procurador do Banco Central, embora não sendo propriamente enquadrada como membro da AGU, é integrante da Advocacia Pública federal[4]. Afirma Guedes: "De outro ponto de vista, são todas carreiras da Advocacia Pública federal: Advogados da União, Procuradores da Fazenda Nacional, Procuradores Federais, Procuradores do Banco Central do Brasil e Assistentes Jurídicos ocupantes de cargos não transformados." [5]

Já aludia, ainda, o mesmo autor, que dentro as inovações previstas e aguardadas na alteração da Lei Orgânica da AGU era justamente a incorporação da carreira de Procurador Federal na AGU, e complementa: "Existem razões suficientes, no âmbito interno da Advocacia Pública, para o trato conjunto das normas gerais de procuradorias, preservadas e mantidas as características funcionais de cada cargo e carreira." [6]

Disto resulta que a criação e evolução da carreira de Procurador Federal e da PGF como inerentes à advocacia pública federal, em franca e avançada integração com a AGU será melhor e mais racionalmente exercida, como um todo, através da efetiva integração, na lei complementar, de todas as carreiras da advocacia pública como efetivas componentes do sistema AGU.

Não há, assim, qualquer perplexidade ou pecha no fato de que entes, pessoas jurídicas de direito público, da administração indireta sejam representados pela Advocacia Geral da União, em suas projeções.

É que, longe de haver violação à autonomia das autarquias e fundações públicas, há na realidade, coesão da atuação da advocacia pública federal também no âmbito da administração indireta.

Veja-se: é preciso afastar qualquer confusão entre autonomia administrativa e independência de Poderes. As autarquias não possuem independência, sujeitas que estão à supervisão ministerial e ao poder de decisão da administração central, afinal são criadas pela própria União.

De outro modo, no caso da representação jurídica dos Poderes da República pode-se falar, em tese, de algum tipo de mitigação ou conflito de interesses que poderia por em risco o postulado básico da separação de poderes. Tanto que, nestes casos, o STF vem admitindo a existência de Procuradorias especiais (se for julgada conveniente por seus dirigentes) para exercerem o assessoramento jurídico desses órgãos de Poder, ficando certo que, caso assim entenda, o órgão do Poder Legislativo pode, e é usualmente representado, pela Procuradoria do Estado propriamente dita.

“É certo que não possuindo – as Assembléias e os Tribunais – personalidade jurídica própria, sua representação, em juízo, é normalmente exercida pelos Procuradores do Estado. Mas têm, excepcionalmente, aqueles órgãos, quando esteja em causa a autonomia do Poder, reconhecida capacidade processual, suscetível de ser desempenhada por meio de Procuradorias Especiais (se tanto for julgado conveniente, por seus dirigente), às quais também podem ser cometidos encargos de assessoramento jurídico das atividades técnicas e administrativas dos Poderes em questão (Assembleia e Tribunais).”^[7] (ADI 175)

Por outro lado e totalmente diferente, a ideia de autarquia ou fundação pública remete a conceito prévio de descentralização administrativa, a qual, por premissa, foi idealizada justamente para proporcionar o desempenho de atividade pública típica, inerente ao ente central, criador, a outra pessoa por ela criada, mantendo-se, por isso, estreito vínculo com o ente central. Vejamos a honrosa lição de Celso Antonio Bandeira de Mello:

“Descentralização, pois, é a transferência de atribuição de uma pessoa jurídica para outra. É o transpasse dos direitos, poderes, obrigações e deveres relativos a uma dada atividade ou, apenas, do exercício deles para uma outra pessoa, alguém externo a ela.

É elemento implícito do conceito de descentralização a circunstância de que seu objeto (isto é, aquilo que é descentralizado) seja pertinente ao “centro”, pertença à sua alçada, em suma, incumba-lhe, ou deva lhe incumbir. Com efeito, não teria sentido falar em “descentralização” com respeito

a algo que nunca deveu ser considerado como inerente ao centro. Só o que nele está ou estaria é que pode ser dele desentranhado.” [8]

Como são entes autônomos, para o exercício de suas atribuições específicas, delegadas pelo ente central, e não entes independentes, não há que se falar em estranheza na determinação de que o mesmo órgão da Advocacia Pública exerça a função de representação jurídica do ente central e do ente descentralizado.

Muito menos, há óbice a que se estabeleça, em regulamentação única, o funcionamento dos órgãos de advocacia pública, vinculados ao ente central (como a AGU e a PGF), e que tenham atribuições específicas de representar os entes públicos federais em suas dimensões da administração central e indireta, respectivamente.

Ademais, as autarquias são exercício de mera descentralização administrativa, e não política (que dá ensejo a Estados e Municípios, com poder político próprio), de tal forma que ao Estado, no caso federal a União, simplesmente obtém a satisfação de seus fins administrativos por interposta pessoa, ou seja, através de outrem e não pode ele próprio.[9]

Isto serve para evidenciar, às escâncaras, que a representação jurídica, o exercício da advocacia pública, de entes da administração indireta não se confunde com a própria administração indireta.

É por igual, vazio de sentido pensar que vincular ou integrar a Procuradoria Federal e do Banco Central (advocacia pública federal que representa a administração indireta) à AGU seria o mesmo que retirar ou diminuir a autonomia das entidades autárquicas e fundacionais.

Essa ilação é inapropriada; primeiro, porque a Procuradoria Geral Federal, órgão superior da carreira de Procurador Federal, é órgão da União, dedicado à representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federal, fato que, de logo, demonstra que não há qualquer prejuízo à autonomia dos entes autárquicos o fato de ser representado por órgão jurídico da União.

Ademais, a atividade de representação judicial e extrajudicial da União e das autarquias não é atividade que envolve poder de decisão ou ingerência na esfera administrativa do ente representado, isto porque, a atividade do advogado público, qualquer que seja a esfera federativa ou ente representado, é de orientar juridicamente, exercer o controle da legalidade e defender em juízo as políticas públicas das pessoas jurídicas de

direito público respectivas e não de decidir sobre aspectos atinentes à política pública afeta à autarquia.

Assim, pensar que a integração da Procuradoria Federal e do Banco Central na AGU feriria a autonomia das autarquias, é o mesmo que confundir advocacia pública com gestão administrativa e política do Estado.

Não é por outro motivo que é pacífico no STF que não é concebível a fixação de multa por descumprimento de ordem judicial a Procurador Federal, porquanto este, por não ter poder de ingerência administrativa no ente representado, não se insere no elenco de autoridades capazes de descumprir a ordem judicial dirigida ao ente público representado. [10]

Acrescente-se que a criação de autarquias é atribuição legal inerente ao poder de criação (descentralização) da pessoa jurídica central, União; já a Advocacia Pública não é ato de criação ou revogação da União, mas sim função essencial à justiça, constitucionalmente prevista, e que engloba, por essência, toda aquela atividade exercida por profissionais do direito, aprovados por concurso públicos de prova e títulos, cujo mandato é de investidura legal, sendo disciplinado por lei o seu funcionamento e organização para a representação judicial e extrajudicial do ente público, na tutela das atribuições e competências típicas do Estado.

Advocacia pública, em todas as suas manifestações, não é instituição cuja criação é sujeita à conveniência administrativa do ente central, é função essencial à justiça, com assento Constitucional.

Não é por outro motivo que o Provimento do Conselho Federal da OAB, ao tratar da Advocacia Pública, expressamente faz alusão aos membros da Procuradoria-Geral Federal e da Procuradoria do Banco Central do Brasil:

Provimento No. 114/2006

“Dispõe sobre a Advocacia Pública.”

O Conselho Federal da [Ordem dos Advogados do Brasil](#), no uso das atribuições que lhe são conferidas pelos artigos 54, V, e 8º, § 1º, da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, tendo em vista o decidido no [Processo](#) CON nº 0018/2002/COP,

RESOLVE:

Art. 1º – A advocacia pública é exercida por advogado inscrito na OAB, que ocupe cargo ou emprego público ou de direção de órgão jurídico público, em atividade de representação judicial, de consultoria ou de orientação judicial e defesa dos necessitados.

Art. 2º – Exercem atividades de advocacia pública, sujeitos ao presente provimento e ao regime legal a que estejam submetidos: I – os membros da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, da Procuradoria-Geral Federal, da Consultoria-Geral da União e da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil; II – os membros das Defensorias Públicas da União, dos Estados e do Distrito Federal; III – os membros das Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das respectivas entidades autárquicas e fundacionais; IV – os membros das Procuradorias e Consultorias Jurídicas junto aos órgãos Legislativos federais, estaduais, distritais e municipais; V – aqueles que sejam estáveis em cargo de advogado, por força do art. 19 do ADCT.

Interpretação diversa, significa apear a amplitude e o status da advocacia pública apenas às atividades de advocacia exercidas na representação do ente central, quando a advocacia pública é atividade que, pela essência, não abarca essa restrição.

Outra constatação que demonstra a pertinência e juridicidade da incorporação da carreira de Procurador Federal e do Banco Central na Lei Complementar da AGU é o fato de o art.131 da Carta Magna aludir que compete à AGU, diretamente ou por órgão vinculado, representar a União e exercer a consultoria e assessoramento do Poder Executivo.

Ora, ao aludir à consultoria e ao assessoramento jurídico do Poder Executivo, sem restrição, é certo que na expressão "Poder Executivo", estão inseridos os entes e pessoas da Administração Direta e Indireta. É o que se deduz do art.2º e 3º do Decreto-lei nº 200/67:

Art. 2º O Presidente da República e os Ministros de Estado exercem as atribuições de sua competência constitucional, legal e regulamentar com o auxílio dos órgãos que compõem a Administração Federal.

Art. 3º Respeitada a competência constitucional do Poder Legislativo estabelecida no artigo 46, inciso II e IV, da Constituição, o Poder Executivo regulará a estruturação, as atribuições e funcionamento dos órgãos da Administração Federal. (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 900, de 1969)

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) [Sociedades](#) de Economia Mista.
- d) fundações públicas.

omissis

Art . 19. Todo e qualquer órgão da Administração Federal, direta ou indireta, está sujeito à supervisão do Ministro de Estado competente, excetuados unicamente os órgãos mencionados no art. 32, que estão submetidos à supervisão direta do Presidente da República.

Ou seja, ao atribuir à AGU a consultoria do Poder Executivo, neste insere-se claramente suas autarquias, a qual será exercida pelo órgão vinculado, no caso a PGF.

Por sua vez, oportuna a menção à Medida Provisória nº 2.229-43/2001 que, ao criar a carreira de Procurador Federal, expressamente anuncia que :

Art. 35. Fica criada a Carreira de Procurador Federal no âmbito da Administração Pública Federal, nas respectivas autarquias e fundações, composta de cargos de igual

denominação, regidos pela Lei no 8.112, de 1990, com a estrutura de cargo constante do Anexo III.

Art. 37. São atribuições dos titulares do cargo de Procurador Federal:

I - 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;

II - as **atividades de consultoria e assessoramento jurídicos à União**, em suas referidas atividades descentralizadas, assim como às autarquias e às fundações federais;

omissis

§ 1o Os membros da Carreira de Procurador Federal são lotados e distribuídos pelo Advogado-Geral da União.

Art. 50. O Advogado-Geral da União editará os atos necessários ao cumprimento do disposto nesta Medida Provisória, relativamente aos cargos de Advogado da União e de Assistente Jurídico da Advocacia-Geral da União e àqueles dos integrantes de seus órgãos vinculados.

Como se evidencia, os normativos legais que se sucederam após a vetusta Lei Complementar de 1993 alteraram sensivelmente o contorno organizativo da AGU, englobando, em suas entranhas, a Procuradoria Federal, tal qual decorre da própria noção de Advocacia Pública e das normas constitucionais atinentes.

Até porque os concursos públicos de Procurador Federal e de Procurador do Banco Central são disciplinados pelo AGU, conforme dispõe a Lei nº 12.269/2010:

Art. 31. O ingresso na carreira de Procurador Federal ocorre na categoria inicial, mediante nomeação, em caráter efetivo, de candidatos habilitados em concurso público, de provas e títulos, obedecida a ordem de classificação, exigindo-se diploma de Bacharel em Direito.

§ 1º Os concursos serão disciplinados pelo Advogado-Geral da União, presente, nas bancas examinadoras respectivas, a Ordem dos Advogados do Brasil.

omissis

§ 4º Aplica-se o disposto neste artigo à Carreira de Procurador do Banco Central do Brasil.

Por sua vez, a lei nº 10.480/2002, que cria a Procuradoria-Geral Federal e o cargo de Procurador-Geral Federal, expressamente consagra que a própria indicação do Procurador-Geral Federal se dará por iniciativa do AGU:

Art.11.(omissis)

§ 1º O Procurador-Geral Federal é nomeado pelo Presidente da República, mediante indicação do Advogado-Geral da União.

Tratou, ainda, a Lei nº 10.480/2002 de alocar os cargos de Procuradores Federais em quadro da Procuradoria-Geral Federal que, como tal, não pertence a qualquer autarquia federal, mas sim é autêntico órgão da União, o que evidencia, de modo translúcido, que os cargos de Procurador Federal são cargos da União[11], embora destinados à representação judicial e extrajudicial dos entes da administração indireta da União:

Art. 12. Os cargos, e seus ocupantes, da Carreira de Procurador Federal criada pela Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, integram quadro próprio da Procuradoria-Geral Federal.

§ 1º Compete ao Advogado-Geral da União, relativamente à Carreira de Procurador Federal e seus Membros:

I - disciplinar, promover e homologar os concursos públicos, de provas e títulos, de ingresso na Carreira de Procurador Federal

II - distribuir os cargos pelas três categorias da Carreira;
e

III - determinar o exercício provisório de Procurador Federal em órgãos da Advocacia-Geral da União.

Outra regulação simbiótica da AGU e PGF está nos arts.13 e 14 da mesma Lei nº 10.480, verbis:

Art. 13. A Advocacia-Geral da União dará o apoio técnico, financeiro e administrativo à Procuradoria-Geral Federal na sua fase de implantação.

Art. 14. O Advogado-Geral da União editará os atos necessários dispondo sobre a competência, a estrutura e o funcionamento da Procuradoria-Geral Federal, bem como sobre as atribuições de seus titulares e demais integrantes.

Além disso, é oportuno citar que a Lei 13.327/2016^[12], no mesmo propósito integrativo, consagra mesmas prerrogativas às carreiras jurídicas de Procurador Federal, Procurador da Fazenda Nacional, Advogado da União e Procurador do Banco Central.

Aliás, é importante lembrar que desde a Medida Provisória 2.229-43/2001 já havia a aplicação simbiótica das normas para todas as carreiras jurídicas da AGU:

Art.37.(omissis)

§ 3o Para o desempenho de suas atribuições, aplica-se o disposto no art. 4o^[13] da Lei no 9.028, de 12 de abril de 1995, aos membros das carreiras de Procurador Federal e de Procurador do Banco Central do Brasil. (Incluído pela Lei nº 11.094, de 2005)

Norma relevante a demonstrar a integração jurídica da Procuradoria Federal à AGU é precisamente aquela que permite que Procuradores Federais exerçam atribuições que, a princípio, estão acometidas a Advogados da União e vice-versa. Assim, dispõe a Lei nº 9.028/95, verbis:

Art.8-F.(omissis)

§ 4o Excepcionalmente, o Advogado-Geral da União poderá designar, para ter exercício nos Núcleos de Assessoramento Jurídico, outros membros efetivos da Advocacia-Geral da União, bem como Procuradores Federais. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 2001)

Art. 11-A. Fica autorizada a Advocacia-Geral da União a assumir, por suas Procuradorias, temporária e excepcionalmente, a representação judicial de autarquias ou

fundações públicas nas seguintes hipóteses: (Incluído pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 2001)

Art. 11-B. A representação judicial da União, quanto aos assuntos confiados às autarquias e fundações federais relacionadas no Anexo V a esta Lei, passa a ser feita diretamente pelos órgãos próprios da Advocacia-Geral da União, permanecendo os Órgãos Jurídicos daquelas entidades responsáveis pelas respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos.

É válido mencionar, ainda, que a folha de pagamento dos Procuradores Federal já está integrada e centralizada na AGU.

A própria manutenção das estruturas físicas da PGF e suas unidades de execução está a cargo da AGU.[14]

A execução das programações orçamentárias da PGF é efetivada pela AGU.

Vejamos o que disciplina o Decreto nº 7.392/2010 que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Advocacia-Geral da União, aprova o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Procuradoria-Geral Federal e remaneja cargos em comissão para a Advocacia-Geral da União e para a Procuradoria-Geral Federal:

Art. 1º A Advocacia-Geral da União, cujo titular é o Advogado-Geral da União, é a instituição que representa a União, judicial e extrajudicialmente, bem como suas autarquias e fundações, por meio da Procuradoria-Geral Federal.

A própria formação dos Procuradores Federais é alinhada com a capacitação dos Advogados da União e dos demais servidores da AGU:

Art. 33. À Escola da Advocacia-Geral da União, diretamente subordinada ao Advogado-Geral da União, compete:

omissis

III - planejar, coordenar, orientar apoiar e executar atividades acadêmico-científicas e culturais, em especial, com relação:

a) à formação de novos membros e servidores da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal, no desempenho de suas funções institucionais;

Com efeito, impõe-se como realidade fática e como imperativo jurídico a inclusão formal da PGF, da carreira de Procurador Federal e de Procurador do Banco Central na Lei orgânica da AGU.

[1] VALENTE, Maria Jovita Wolney. **Procuradoria-Geral Federal: histórico e evolução**. In Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça, estudos em homenagem a Diogo Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli, GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de. (Coords.), Belo Horizonte: Forum, 2009, p.508.

[2] Ibidem, p.519.

[3] Ibidem, p.524.

[4] GUEDES, Jefferson Carús. Anotações sobre a história dos cargos e carreiras da Procuradoria e da Advocacia Pública no Brasil: começo e meio de um longa construção. In Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça, estudos em homenagem a Diogo Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli, GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de. (Coords.), Belo Horizonte: Forum, 2009, p.357.

[5] Ibidem, p.358.

[6] Ibidem, p.359.

[7] (ADI 175, Relator(a): Min. OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, julgado em 03/06/1993, DJ 08-10-1993 PP-21011 EMENT VOL-01720-01 PP-00001)

[8] [8] MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Prestação de serviços públicos e administração indireta. 2ª edição, São Paulo: RT, 1973, p.07.

[9] MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Prestação de serviços públicos e administração indireta. 2ª edição, São Paulo: RT, 1973, p.09.

[10] [Rcl 5.133 e Rcl 7.181, rel. min. Cármen Lúcia, j. 20-5-2009, P, DJE de 21-8-2009.]

[11] Por isso, nos casos em que os Procuradores Federais são processados em razão de atos praticados no exercício da suas funções, compete aos Advogados da União representá-los em juízo, conforme dispõe o art.22 da Lei n. 9.025/98.

[12] Art. 27. Este Capítulo dispõe sobre o valor do subsídio, o recebimento de honorários advocatícios de sucumbência e outras questões que envolvem os ocupantes dos cargos:

I - de Advogado da União;

II - de Procurador da Fazenda Nacional;

III - de Procurador Federal;

IV - de Procurador do Banco Central do Brasil;

V - dos quadros suplementares em extinção previstos no art. 46 da Medida Provisória no 2.229-43, de 6 de setembro de 2001. (omissis)

Art. 38. São prerrogativas dos ocupantes dos cargos de que trata este Capítulo, sem prejuízo daquelas previstas em outras normas:

[13] Art. 4º Na defesa dos direitos ou interesses da União, os órgãos ou entidades da Administração Federal fornecerão os elementos de fato, de direito e outros necessários à atuação dos membros da AGU, inclusive nas hipóteses de mandado de segurança, habeas data e [habeas corpus](#) impetrados contra ato ou omissão de autoridade federal.

[14] Decreto nº 7.392/2010:

Art. 30. À Secretaria Geral de Administração compete:

omissis

IX - supervisionar, coordenar e orientar os órgãos e unidades descentralizadas da Advocacia-Geral da União e órgãos vinculados, nas matérias de sua competência.

Ricardo Cavalcante Barroso: Procurador Federal/AGU, Doutorando em Direito/UFPE, Professor ASCES/UNITA