

Procuradores da União: uma nova carreira que está pronta para nascer

O julgamento do RE nº 602.381/AL pelo STF reacendeu um importante debate: o papel e a importância da Advocacia-Geral da União e as necessárias mudanças nesta instituição.

O Supremo Tribunal Federal, em 20 de novembro de 2014, decidiu, no julgamento do RE nº 602.381/AL, que o Procurador Federal não tem direito a férias anuais de 60 dias.

Tal prerrogativa já há algum tempo tem sido vista como descabido privilégio e, segundo o Ministro Ayres Britto[1], está merecendo uma “rediscussão com as associações, com os tribunais e a própria sociedade”.

Antes do julgamento referido acima, o Supremo já havia decidido no mesmo sentido, nos autos do RE nº 539.370/RJ, envolvendo, no entanto, os Procuradores da Fazenda Nacional. Nessa assentada, entendeu a Suprema Corte que o artigo 30 do Decreto-lei nº 157/67, recepcionado pela Constituição da República com natureza de lei complementar (artigo 34, §5º, do ADCT), foi validamente revogado pelo artigo 77 da Lei nº 8.112/90, que os reduziu o período para 30 dias, pois o assunto férias não diria respeito à “organização e funcionamento” da [Advocacia](#)-Geral da União (AGU), matérias estas reservadas ao legislador complementar, nos termos do artigo 131, caput, da nossa Lei Maior. Não se trata, portanto, de nenhuma novidade o que foi decidido agora.

Nos debates do julgamento do RE nº 602.381/AL, a Ministra Cármen Lúcia registrou que os Procuradores Federais são Advogados Públicos, mas não integram a Advocacia-Geral da União, pois o artigo 131 da Constituição não disciplinou a representação judicial das autarquias e fundações federais. O Ministro Roberto Barroso concordou com a relatora, alegando, inclusive, que há diferença de status entre as carreiras.

A motivação da decisão, é verdade, não faz coisa julgada. São fundamentos obiter dictum, como se diz na teoria processual. Mas, como toda decisão que parte da Supremo Tribunal, certamente norteará a interpretação sobre a posição constitucional da Procuradoria-Geral Federal (PGF) e de seus membros.

O acórdão do Supremo ainda não foi publicado, mas está sujeito a recurso, especialmente para aclarar possíveis contradições em seu conteúdo[2]. Apesar disso, as discussões da mais alta Corte do País vieram em boa hora para reacender o papel e a importância da Advocacia-Geral da União e as mudanças de que o órgão que defende o que é da sociedade brasileira tanto precisa.

Poucas foram as carreiras e órgãos públicos que mereceram atenção da Constituição. A [magistratura](#), a Advocacia Pública, o Ministério Público e a Defensoria Pública estão entre esse seleto grupo. E isso não é desprovido de sentido, afinal a Constituição quis dar um tratamento nacional a essas categorias.

No que diz respeito à magistratura, isso ficou claro no julgamento da Ação Originária 1.773/DF, na qual o Ministro Luiz Fux estendeu o direito ao auxílio-moradia a todos os juízes brasileiros. A decisão, segundo o Relator, tem caráter de equiparação.

Com a Advocacia Pública não é diferente. A Constituição trouxe regras que podem ser consideradas como o “estatuto constitucional da advocacia pública”. São elas: o artigo 5º, incisos I, X, XIII, §2º, o artigo 37, inciso XI, o artigo 52, inciso II, o artigo 84, inciso XVI e parágrafo único, o artigo 103, §3º, o artigo 131, §§ 1º a 3º, o artigo 132, o artigo 133, o artigo 135, o artigo 235, inciso VIII, todos da Constituição Federal, e artigo 29, §§ 1º a 5º, e artigo 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.

Quando criada pela Constituição de 1988, a Advocacia-Geral da União representou a subtração da competência de assessorar e representar a União, que era realizada, até então, pelo Ministério Público Federal, que passou a atuar de forma independente, inclusive do Poder Executivo. A Advocacia-Geral da União, ao contrário, assumiu o papel de advogada de uma parte: o Estado Brasileiro.

Embora exerçam papéis constitucionalmente diferentes, o Ministério Público e a Advocacia-Geral da União são igualmente essenciais à Justiça, que é o Poder da República em razão do qual essas carreiras existem. A Ministra Carmen Lúcia, a esse respeito, discorreu, no RE nº 602.381/AL, que a AGU é “o órgão que exerce as funções justificadoras da equiparação” com o Ministério Público. O Ministro Gilmar Mendes[3], ausente da sessão daquele julgamento, já havia afirmado que “são também funções essenciais à Justiça a Advocacia Pública e Privada e a Defensoria Pública. O constituinte não as tratou com a minúcia que devotou ao Ministério Público – opção que não deve ser interpretada como valoração diferente da relevância dos entes que compõe esse capítulo da Carta. Todos, dentro das peculiaridades, são fundamentais para realização da Justiça”.

Sobre o tema, o Ministro Lewandowski, nos autos do RE 558.258, assim se pronunciou:

A razão, segundo entendo, reside no fato de que, embora os integrantes de tais carreiras não façam parte do Poder Judiciário, exercem, segundo assenta o próprio texto constitucional, “funções essenciais à Justiça”. Tal característica determinou que se conferisse tratamento isonômico aos membros das carreiras jurídicas.

Não custa transcrever também as palavras do Ministro Ayres Britto proferidas nos debates desse mesmo julgamento:

- Perfeito: O Ministro Lewandowski - parece-me - foi extremamente feliz quando buscou a razão de ser da aplicabilidade dos subsídios do Poder Judiciário – no caso do Supremo Tribunal Federal - como parâmetro para os procuradores em geral pela polissemia do substantivo. Os procuradores aí a Constituição não distinguiu. Aí diz o Ministro Ricardo Lewandowski que é porque

eles desempenham função essencial à justiça. Justiça aí não é Poder Judiciário; significa função jurisdicional.

E, de fato, a Constituição exige para os procuradores como exige para os juízes o quê? Concurso público, estrutura os cargos em carreira e exige a participação da OAB, no concurso, em todas as fases do concurso. Então, Vossa Excelência buscou, e foi feliz nisso, a explicação, o porquê de se colocar para os procuradores como parâmetro, em termo de remuneração, o Supremo Tribunal Federal. São carreiras jurídicas, versadas pela Constituição.

Poderíamos dizer até mais. Sob o ponto de vista dos Poderes Públicos, a Advocacia-Geral da União é duplamente essencial: à Justiça e à Administração Pública.

Os membros da AGU passaram a ser responsáveis pelos balizamentos jurídicos dentro dos quais serão praticados desde os atos mais simples até as políticas públicas do Poder Executivo. Compete-lhes viabilizar, na maior medida possível, as escolhas populares contidas num programa de governo escolhido nas urnas, mostrando os diferentes caminhos, dentro da legalidade, por quais poderão atuar os dirigentes públicos, que optarão pelo que reputarem melhor (artigo 129, inciso IX, e artigo 131 da CRFB).

São incumbidos também de representar toda a União, judicialmente e extrajudicialmente, defendendo, na qualidade de advogados, seus interesses e suas escolhas perante quaisquer foros e instâncias e até mesmo em cortes estrangeiras[4]. São variadas as decisões decorrentes da atuação da AGU representando interesses federais, não apenas representados pela pessoa jurídica de direito público representada, que parece a competência mais óbvia, mas também em favor de empresas nas quais haja capital federal (RE nº 253.472/SP)[5], em defesa de gestores públicos que agiram em nome do ente público e até mesmo tutelando direitos difusos[6] e interesses de minorias protegidas pela União[7].

Os Advogados Públicos tornaram-se, assim, não apenas advogados do ente público, mas advogados do Estado Democrático de Direito.

Desde a promulgação da Constituição, a AGU foi o órgão que mais avançou. Sem dúvida, nos primeiros anos, a coexistência de várias carreiras distintas dentro da Advocacia-Geral da União representou um avanço institucional sem precedentes e se consolidou, numericamente, como a maior carreira jurídica do País. Nada melhor que a mesma Advocacia-Geral da União se torne a vitrine para mudanças estruturais, que lhe deem eficiência e racionalizem gastos, na contramão de demandas que implicam aumento do gasto fiscal.

A transposição dos cargos de Assistentes Jurídicos para Advogados da União e a extinção das inúmeras carreiras de procurador e advogados de autarquias e fundações, reunidas hoje na Procuradoria-Geral Federal, revelam uma tendência irreversível, que foi percebida pelo próprio Supremo. No julgamento da ADI nº 2.713/DF, assentou-se que a “análise do regime normativo

das carreiras da AGU em exame apontam para uma racionalização, no âmbito da AGU, do desempenho de seu papel constitucional por meio de uma completa identidade substancial entre os cargos”.

A Constituição, a nosso ver, quis que existisse uma única carreira de Advogado Público 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 deve ter carreira única, não acompanhando o desenho das Justiças Especializadas, como ocorreu com o Ministério Público. E isso só fortalecerá a AGU.

O fato de a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), que existe desde o Império, ter sido mencionada pelo §3º do artigo 131 da CRFB, a torna um órgão de existência obrigatória dentro da AGU, mas não uma carreira própria de Procurador da Fazenda Nacional. Essa conclusão deriva de uma interpretação sistemática da Lei Maior, que também se refere aos Juizados Especiais e ao Tribunal do Júri, que são órgãos do Poder Judiciário providos por cargos integrantes da mesma carreira de Juiz Federal ou Juiz de Direito.

A manutenção da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, da Procuradoria-Geral do Banco Central e da Procuradoria-Geral Federal com carreiras e cargos distintos das dos Advogados da União depende de uma decisão discricionária do Presidente da República (artigo 62 e artigo 84, incisos III e VI, da CRFB), que pode reuni-las numa só, para melhor estruturar a Administração Pública Federal, como deseja a Constituição.

A PGF, é verdade, tem lei própria e não foi abrangida pela Lei Complementar nº 73/93. A omissão, contudo, não foi eloquente. Decorreu de uma contingência histórica: o cargo de Procurador Federal e a Procuradoria-Geral Federal simplesmente não existiam em 1993, quando começou a ser estruturada a AGU.

A propósito de omissões, o artigo 131, a exemplo do artigo 109, §2º, da Constituição não fizeram referência expressa às autarquias federais, que são representados pela PGF. No entanto, no julgamento do RE nº 627.709/DF, o Ministro Ricardo Lewandowski, em seu voto, entendeu que o critério de competência definido pelo dispositivo deve ser estendido 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.

De mais a mais, o artigo 29 do ADCT[8] se referiu, expressamente, a apenas duas leis complementares, uma para o Ministério Público, outra para Advocacia-Geral da União, que deveria abarcar as carreiras da Advocacia Pública existentes àquela época: 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.

Por tudo quanto exposto, percebe-se, facilmente, que já passou da hora de criar a carreira de Procurador da União, fundindo as carreiras remanescentes da Advocacia Pública Federal, o que pode ser feito por mera medida provisória, passando-se, num segundo momento, a reformar a lei complementar da categoria, conferindo aos seus membros garantias, vantagens e deveres que os identifiquem e singularizem com o papel de advogados[9], função essencial a dois Poderes da República, que a Constituição lhes conferiu.

NOTAS

[1] <http://oglobo.globo.com/brasil/supremo-estuda-fim-das-ferias-de-60-dias-de-juizes-7563058> Acesso em 21 de novembro de 2014.

[2] <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=280208>
Acesso em 21 de novembro de 2014.

[3] MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocência Mártires e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de [direito constitucional](#). 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 2008, p. 999.

[4] http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/306981
Acesso em 21 de novembro de 2014.

[5] <http://agu.jusbrasil.com.br/noticias/2579059/agu-garante-imunidade-tributaria-da-codesp-com-economia-de-r-8-milhoes-aos-cofres-publicos> Acesso em 21 de novembro de 2014.

[6] http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/245860
Acesso em 21 de novembro de 2014.

[7] http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/259266
Acesso em 21 de novembro de 2014.

[8] 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.

[9] No julgamento da ADI 2.652/DF, O Ministro Maurício Corrêa decidiu que “o tratamento jurídico diferenciado existente entre as pessoas de direito público e privado, não pode extrapolar o âmbito das partes atingindo seus procuradores. Ademais, as normas que regulam o exercício da advocacia, impõem a sujeição dos advogados públicos ao regime jurídico disciplinar do

Estatuto da [Ordem dos Advogados do Brasil](#), demonstrando a falta de razoabilidade da diferenciação pretendida”.

Lilian Bezerra

Procuradora Federal

Ricardo Marques de Almeida

Procurador Federal

Carlos André Studart Pereira

Procurador Federal

Rogério Filomeno Machado

Procurador Federal