

Este texto foi publicado no Jus no endereço
<https://jus.com.br/artigos/35361>
Para ver outras publicações como esta, acesse <https://jus.com.br>



Desmistificando a unificação das carreiras da advocacia pública federal

Desmistificando a unificação das carreiras da advocacia pública federal



Lênio Mercês Sampaio

Publicado em 01/2015. Elaborado em 12/2014.

A unificação de carreiras na Advocacia Pública Federal oportunizaria à população uma melhor identificação do papel da instituição e das atribuições de seus membros, já que estariam todos reunidos em uma mesma nomenclatura de cargo, à feição do que ocorre com designação dos Procuradores do Estado e dos Procuradores do Distrito Federal.

Tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 205/2012^[1], que visa aprimorar a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União – AGU. Trata-se de momento propício para debater um tema fundamental para a instituição: a unificação das carreiras da advocacia pública federal^{[2]/[3]}. O assunto é polêmico, desperta debates apaixonados entre os membros da Instituição e, até mesmo, costuma causar notável acirramento de ânimos, entretanto, apesar de toda celeuma, o tema precisa ser enfrentado.

Sempre que a unificação das atuais carreiras da advocacia pública federal é cogitada, óbices jurídicos e inadequações fático-organizacionais são levantados por aqueles que são contrários à fusão das carreiras. O objetivo deste artigo é analisar os principais argumentos contrários à unificação das carreiras da advocacia pública federal, para romper com a ideia de sua impossibilidade jurídica, bem como deixar assentado que a unificação é recomendável do ponto de vista fático-organizacional.

A Advocacia Pública Federal atualmente é composta de quatro carreiras de advogados: 1) Advogados da União^[4], responsáveis pela representação judicial e extrajudicial da União e pela consultoria e assessoramento jurídico desta, ressalvadas as atribuições dos membros da carreira de Procurador da Fazenda Nacional; 2) Procuradores da Fazenda Nacional^[5], aos quais incumbem representar judicial e extrajudicialmente a União em causas de natureza fiscal e desempenhar

atividades de consultoria e assessoramento jurídico junto aos órgãos integrantes da administração tributária federal; 3) Procuradores Federais[6], responsáveis pela representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais e pelas atividades de consultoria e assessoramento jurídico destes entes, ressalvadas as atribuições dos membros da carreira de Procurador do Banco Central; 4) Procuradores do Banco Central[7], aos quais tocam representar judicial e extrajudicialmente o Banco Central do Brasil e desempenhar atividades de consultoria e assessoramento jurídicos desta entidade.

Convém abordar um pouco da história da Advocacia-Geral da União - AGU, instituição criada pela Constituição de 1988. Pois bem, sob a égide da Carta Política de 1967, ao Ministério Público Federal - MPF tocava a representação judicial da União[8]. O advento da Emenda Constitucional nº 1 de 1969[9] não modificou a incumbência do MPF[10]. A partir da Constituição de 1988, a atribuição representar a União, judicial e extrajudicialmente, passou à Advocacia-Geral da União, diretamente ou através de órgão vinculado, cabendo-lhe, ainda, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. Ao Ministério Público, ficaram constitucionalmente reservadas as atribuições de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis[11].

Como é possível notar, a função de representação judicial da União, por força da nova ordem constitucional inaugurada em 1988, passou do Ministério Público Federal para a Advocacia-Geral da União. Aos membros do MPF que até então integravam a instituição restou assegurada a escolha entre continuar no órgão ministerial ou ingressar nos quadros do inaugurado órgão AGU[12].

Esta segmentação entre AGU e MPF foi interpretada como uma adequação das Instituições Essenciais à Justiça à doutrina que distingue o Interesse Público em Primário e Secundário. Sobre este assunto, curial é trazer à baila a lição de Luís Roberto Barroso:

“O interesse público primário é a razão de ser do Estado e sintetiza-se nos fins que cabe a ele promover: justiça, segurança e bem-estar social. Estes são os interesses de toda a sociedade. O interesse público secundário é o da pessoa jurídica de direito público que seja parte em determinada relação jurídica – quer se trate da União, quer se trate do Estado-membro, do Município ou de suas autarquias. Em ampla medida, pode ser identificado como interesse do erário, que é o de maximizar a arrecadação e minimizar as despesas. (...) essa distinção não é estranha à ordem jurídica brasileira. É dela que decorre, por exemplo, a conformação constitucional das esferas de atuação do Ministério Público e da Advocacia Pública. Ao primeiro cabe a defesa do interesse público primário; à segunda, a do interesse público secundário. Aliás, a separação clara dessas duas esferas foi uma importante inovação da Constituição Federal de 1988.”[13]/[14]

Feita uma breve explanação acerca do surgimento da Advocacia-Geral da União, cumpre analisar a atual segmentação da Advocacia Pública Federal - APF em quatro carreiras.

A existência atualmente de quatro carreiras na APF resulta de construção histórica que se caracterizou por unificações parciais e transformações de carreiras. Houve a transformação dos cargos de Assistente Jurídico da AGU em cargos de Advogado da União (Medida Provisória nº43, de 2002), e houve a criação da Carreira de Procurador Federal, que absorveu os cargos efetivos de Procurador Autárquico, Advogado e Assistente Jurídico de autarquias e fundações públicas federais (Medida Provisória n. 2.048-26 de 29 de junho de 2000).

Como dito, em Junho de 2000, por meio da Medida Provisória n. 2.048-26/2000, foi criada a carreira de Procurador Federal, e os cargos efetivos de Procurador Autárquico, Procurador, Advogado, Assistente Jurídico de autarquias e fundações públicas federais e Procurador e Advogado da Superintendência de Seguros Privados e da Comissão de Valores Mobiliários foram transformados em cargos de Procurador Federal.

Dois anos após, por força da Medida Provisória nº 43, de 2002, houve a transformação dos cargos de Assistente Jurídico da AGU em cargos de Advogado da União.

A Advocacia Pública Federal, que até então era integrada por dezenas de carreiras de procuradores jurídicos, passou a contar com somente quatro carreiras: Advogados da União, Procuradores da Fazenda Nacional, Procuradores Federais e Procuradores do Banco Central.

A unificação de carreiras da advocacia pública federal é tema que teve sua constitucionalidade submetida ao crivo do Supremo Tribunal Federal. A transformação dos cargos de Assistente Jurídico da AGU em cargos de Advogado da União foi analisada pelo STF, no ano de 2002, na ADIn 2.713-1, de relatoria da Min. Ellen Gracie. Trecho da ementa do acórdão transcreve-se a seguir:

"Rejeição, ademais, da alegação de violação ao princípio do concurso público (CF, arts. 37, II, e 131, parágrafo 2º). É 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 em exame, verificada a compatibilidade funcional e remuneratória, além da equivalência dos requisitos exigidos em concurso. Precedente: ADI nº1.591, Rel. Min. Octavio Gallotti".

E, a conveniência administrativa da unificação dos cargos da Advocacia Pública Federal foi objeto de manifestação do Advogado-Geral da União no ano de 2002, Dr. José Bonifácio Borges de Andrada, que assim se manifestou no EMI nº 00009/2002 – AGU/MF:

“(…)

4.As alterações, no tocante aos cargos e servidores da área jurídica, vêm ao encontro do esforço despendido pelo Poder Executivo no sentido de reunir e organizar em carreira única servidores públicos federais que desempenham atribuições semelhantes e, em muitos casos, iguais, como já ocorreu com as áreas de gestão, auditoria, controle, finanças, etc., de modo a racionalizar a sua atuação em prol da eficiência e da economia.

5.Nessa área já foi feita, com visível sucesso, a unificação da Carreira de Procurador Federal e, no que diz respeito às outras carreiras jurídicas da Advocacia-Geral da União, enquanto não se atinge o ideal da carreira única, o art. 11 da Medida Provisória no 43, de 2002, já representou passo significativo ao transformar e incluir na Carreira de Advogado da União cargos de Assistente Jurídico da AGU. Todavia algumas pendências ainda restaram.

6.Não é desconhecido o fato de que conviviam na Administração Federal diversas denominações para cargos com iguais ou semelhantes atribuições. Na área jurídica elas são variadas – Advogado da União, Assistente Jurídico, Advogado, Procurador, Procurador Autárquico, Especialista-Advogado, Técnico de Nível Superior-Advogado, Procurador da Procuradoria Especial da Marinha, "Apoio Industrial, Nível Superior, na Especialidade de Direito do Trabalho", "Advogado em Direito Marítimo Público", etc. Os cargos das autarquias e fundações federais foram reunidos sob a denominação de Procurador Federal e aqueles da Administração direta, apesar de algumas medidas já adotadas no mesmo sentido, ainda permanecem com diferentes denominações, fato que dificulta, em muito, sua identificação, administração, etc.

7.As transformações de cargos e os enquadramentos de servidores são formas adotadas não só no Poder Executivo mas também no Poder Judiciário e no Ministério Público Federal, conforme se vê nas Leis nos 9.421, de 24 de dezembro de 1996, e 9.953, de 4 de janeiro de 2000.

(…)” (Disponível em <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Exm/2002/9-AGU-MF-02.htm> Acesso em 07 Set. 2013).

Até este ponto do texto, foi feita uma indicação simplificada das atribuições da Instituição Advocacia Pública Federal; foram apresentadas as atuais quatro carreiras (Advogados da União, Procuradores da Fazenda Nacional, Procuradores Federais e Procuradores do Banco Central) que compõem a instituição; foi sucintamente relatado o processo histórico de unificações parciais e transformações de cargos que cumularam na existência das quatro carreiras atuais; foi relatada a manifestação do STF sobre a constitucionalidade de fusão/transformação de carreiras da APF; e foi relatada uma manifestação, datada de 2002, de dirigente máximo da própria Advocacia-Geral da União (EMI nº 00009/2002 – AGU/MF) no sentido de que é objetivo do Poder Executivo “reunir e organizar em carreira única servidores públicos federais que desempenham atribuições semelhantes”. Superadas estas preliminares, contudo necessárias etapas, o próximo passo é analisar os supostos óbices jurídicos e óbices fático-organizacionais que costumam ser levantados contra a fusão total das carreiras da Advocacia Pública Federal. É o que se faz a partir de agora.

SUPOSTOS ÓBICES JURÍDICOS

1) O texto Constitucional traz a expressão “carreiras” (art. 131, §2), então a unificação das carreiras da Advocacia Pública Federal teria que, necessariamente, ocorrer por Emenda Constitucional.

Costuma ser levantada a impossibilidade de unificação das carreiras da Advocacia Pública por meio de lei ordinária, ao argumento de que a redação conferida ao §2º do art. 131 da CF/88 contempla a expressão “carreiras”[15], no plural.

Ocorre que a expressão “carreiras” apenas denotou a organização da advocacia pública federal ao tempo da promulgação da Carta Política de 1988, de forma alguma impediu a organização dos membros da advocacia pública federal conforme melhor atendesse ao interesse público. Vale notar, ademais, que o texto constitucional não especificou nenhuma carreira, portanto o legislador constituinte originário não parece ter querido “engessar”, via quórum qualificado para emendas constitucionais, a existência de nenhuma específica carreira da advocacia pública.

Nem é preciso lançar mão da doutrina da mutação constitucional[16] para desconstruir este suposto óbice jurídico para a fusão das carreiras da AGU, pois se de efetivo impedimento jurídico se tratasse jamais poderia ter havido a transformação da carreira de Assistente Jurídico da AGU em Advogado da União, nem a criação da carreira de Procurador Federal. E neste ponto, avulta demonstrar que o entendimento assentado pelo STF no julgamento das ADIs 1.591-EI/RS e 2.713-ED/DF é pela constitucionalidade da unificação de carreiras pertencentes à mesma classe e com afinidade de atribuições, situação na qual se enquadram as carreiras dos advogados públicos federais[17].

Acerca da interpretação de um texto jurídico, no geral, e da Constituição, no particular, importa lembrar que existem elementos de interpretação da sistematização tradicional, como o gramatical, o histórico, o sistemático e o

teleológico; e também existem “princípios específicos de interpretação constitucional, como os da supremacia da Constituição, da presunção de constitucionalidade, da interpretação conforme a Constituição, da unidade, da razoabilidade e da efetividade”[18]. Vale ainda lembrar, conforme lições de Luís Roberto Barroso[19], alguns métodos da teoria constitucional alemã: (1) Método lógico-formal, por este método a interpretação constitucional, as questões constitucionais seriam solucionadas pela aplicação das normas gerais ao caso concreto, numa simples atividade de subsunção, a interpretação constitucional seria, então, “uma atividade puramente técnica de conhecimento do sentido do texto constitucional, a ser aplicado de modo mecânico, por via de raciocínio silogístico”; (2) Método tópico-problemático, este método prioriza alcançar uma solução razoável para o caso concreto, ainda que a solução não decorra diretamente do texto constitucional, o papel do intérprete seria o de construir a melhor solução para o problema, para tanto podendo se valer de argumentos baseados em fatos relevantes, na realidade social, nos valores e princípios gerais do Direito, não nega a importância do texto de lei, mas não o considera primordial; (3) Método Hermenêutico-concretizador, este método procura harmonizar os dois anteriores, vale dizer, pugna por encontrar a solução mais razoável para o problema, desde que orientada pelo texto constitucional, procura encontrar o equilíbrio entre a construção criativa do intérprete, a realidade social e o Direito posto.

Importa atentar, também, que a interpretação literal é sabidamente a menos pródiga dos métodos de interpretação, devendo ser conjugada com outros métodos, como o lógico, o sistemático, o sociológico, o teleológico, o axiológico e, na seara da interpretação constitucional, com métodos como o hermenêutico-concretizador, que, como visto acima, busca conciliar o método lógico-formal com o método tópico-problemático.

Ainda, cumpre notar que as interpretações não podem ser feitas de forma a se conduzir a um resultado absurdo. E, no caso em tela, a se extremar a interpretação do §2º do art. 131 da CF/88 de forma a que tenhamos na advocacia pública, imperiosamente, mais de uma carreira, estaria atendido esta interpretação literal se fossem unificadas as três maiores carreiras da AGU (Procuradores Federais, Advogados da União e Procuradores da Fazenda Nacional) sob o epíteto de Procuradores da União, mantendo-se, paralelamente, a carreira de Procurador do Banco Central, assim teríamos duas “carreiras”. Entretanto, esta medida não se afigura razoável, como também não é razoável a interpretação de que a advocacia pública federal deve estar obrigatoriamente dividida em carreiras. Neste sentido, vale citar o escólio do advogado público federal Manuel de Medeiros Dantas: “Quanto ao fato de referir o texto constitucional à expressão “carreiras”, está apenas a indicar a possibilidade da existência de mais de uma, não tendo razão interpretação que tem o viés de vedar a existência de carreira única.”[20].

Por fim, há que se observar que a interpretação constitucional é uma particularização da interpretação jurídica geral, mas não podemos olvidar que uma interpretação constitucional moderna, mesmo sem perder de vista os lindes dos

textos normativos, acomoda elementos políticos, morais e pragmáticos. Neste sentido:

“A moderna interpretação constitucional, sem desgarrar-se das categorias do Direito e das possibilidades e limites dos textos normativos, ultrapassa a dimensão puramente positivista da filosofia jurídica, para assimilar argumentos da filosofia moral e da filosofia política. Ideias como interpretação evolutiva, leitura moral da Constituição e interpretação pragmática inserem-se nessa ordem de considerações.”[21]

2) Texto Constitucional (caput e §1º do art. 131) conter a expressão Advocacia-Geral da União e, portanto, o ente a ser representado seria somente a União, inviabilizado, assim, a representação das demais entidades de direito público (Autarquias e Fundações).

O argumento de restringir apenas à União, o ente público passível de ser juridicamente acompanhado pela Instituição Advocacia-Geral da União não resiste ao cotejo com o próprio caput do art. 131[22], que menciona in fine a expressão “Poder Executivo”, conceito mais amplo que o conceito de União, equivalente à expressão Administração Pública, que, em sentido subjetivo ou orgânico, “compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa”[23], e que, em sentido material ou funcional, “designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo”[24]/[25].

Importa também notar que o Art. 29 do Ato Das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal estabelece que, enquanto não aprovada a lei complementar relativa à Advocacia-Geral da União, 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. Vale a transcrição integral do artigo:

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.

Acerca do supra citado dispositivo constitucional, o advogado público federal Carlos André Studart Pereira observa que:

“(...) o artigo 29 do ADCT 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.”[26]

A partir do dispositivo constitucional em comento, se conclui peremptoriamente que não só a consultoria e assessoramento jurídico das Autarquias e Fundações Federais (Poder Executivo) estariam a cargo da Instituição Advocacia-Geral da União, mas também a representação judicial dos entes públicos componentes da administração indireta federal (autarquias e fundações de direito público).

Neste ponto, em reforço argumentativo, vale citar dois relevantes dados históricos: (1) No início dos anos 2000 a Medida Provisória nº 2.180-35/2001 atribuiu à Advocacia-Geral da União a representação judicial de diversas autarquias e fundações federais[27], posteriormente, houve a criação da Procuradoria-Geral Federal pela Lei 10.480/2002 (órgão componente da administração direta, com status legal de órgão vinculado à AGU) e, então, a representação judicial das autarquias e fundações federais passou a ser gradativamente assumida por este órgão; e (2) no julgamento do RE 627.709/DF, o ministro Ricardo Lewandowski entendeu que o critério de competência definido pelo artigo 109, § 2º da CF, em que pese a ausência de expressa referência às autarquias federais, deve lhes ser estendido, assim podendo tais entes públicos ser demandados nos mesmos foros em que a União é acionada[28].

Assim, uma interpretação sistemática e teleológica, enriquecida pelo método hermenêutico-concretizador dos dispositivos constitucionais que tratam da Advocacia Pública Federal (Artigos 131 e 29 do ADCT) conduz a atrelar a representação judicial, consultoria e assessoramentos jurídicos de atribuição da Advocacia-Geral da União a toda Fazenda Pública Federal, conceito este que abarca não somente o ente político União, mas também as entidades de direito público da administração indireta (autarquias e fundações)[29].

Por fim, porém não menos importante, cumpre citar que no âmbito dos Estados-Membros é comum a representação das autarquias e fundações estaduais pelos procuradores dos Estados, esta observação é do jurista Leonardo José Carneiro da Cunha, que relata: “É frequente, contudo, que, no caso de autarquias ou fundações estaduais, seja atribuída sua representação aos procuradores do Estado, os quais, além de representar o Estado, detêm igualmente a representação das autarquias e/ou fundações estaduais.”[30]. Dentre as unidades da Federação cujas Procuradorias-Gerais representam, por meio da carreira de procuradores, não só o

ente político como também suas autarquias e fundações estaduais podemos citar, entre outros: Rio Grande do Sul[31], São Paulo[32], Espírito Santo[33]e Distrito Federal[34].

3) Texto Constitucional mencionar a expressão “órgão vinculado” (caput do art. 131) e também fazer referência expressa ao órgão Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (§3º do art. 131).

Argumenta-se que a expressão “órgão vinculado” seria incompatível com a ideia de órgãos coincidentes, e argumenta-se que a expressa menção a um órgão – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional impediria a unificação das carreiras por dispositivo infraconstitucional.

Ocorre que o conceito de órgão, quer ostente ele o status de órgão integrante ou de órgão vinculado, não pode ser confundido com o conceito de carreiras. Não existe óbice jurídico-constitucional a que órgãos diferentes, componentes de uma mesma instituição, sejam preenchidos com agentes públicos pertencentes a uma mesma carreira.

Sobre o tema, vale conferir a lição do advogado público federal Carlos André Studart Pereira:

“O fato de a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), que existe desde o Império, ter sido mencionada pelo parágrafo 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.”[35]

4) Impossibilidade de fusão dos cargos da Advocacia Pública Federal por Lei Ordinária ou por Medida Provisória, considerando que o Art. 131 da CF estabelece que Lei Complementar que disporá sobre organização e funcionamento da Advocacia-Geral da União.

Cabe notar que o tema segmentação ou fusão de carreiras da Advocacia Pública Federal não está abarcado no conceito de organização e funcionamento. O Supremo Tribunal Federal no Acórdão do Recurso Extraordinário n° 539.370/RJ decidiu que “organização e funcionamento” de um órgão não é a mesma coisa que relações funcionais e regime jurídico de servidores públicos[36]. Em outra ocasião, a Suprema Corte, instada a se manifestar acerca da transformação dos cargos de Assistente Jurídico da AGU em cargos de Advogado da União por meio da Medida Provisória nº43/2000, se posicionou na ADIn 2.713-1 pela constitucionalidade da transformação[37]. Releva notar, ainda, que a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União (Lei Complementar nº 73/93) já sofreu alteração de artigo por instrumento Medida Provisória: a MP nº 2180-35/2001 revogou o Art. 55 da mencionada LC nº

73/93. Por fim, vale também lembrar que a criação da carreira de Procurador Federal ocorreu pelo instrumento legal Medida Provisória (MP n. 2.048-26 de 29 de junho de 2000).

SUPOSTOS ÓBICES FÁTICO-ORGANIZACIONAIS

1) Suposto “gigantismo” da AGU unificada causaria lentidão e ineficiência do órgão.

Argumenta-se que, unificada, a Advocacia-Geral da União padeceria do mal do “gigantismo”, pois seria formada uma superestrutura com um enorme quantitativo de atribuições que seria de difícil administração.

No âmbito do Governo Federal, entretanto, já existem estruturas de semelhante porte ou até maiores do que uma AGU eventualmente unificada, com um considerável plexo de atribuições, e que notoriamente exercem seu múnus com eficiência como, por exemplo, a Receita Federal do Brasil. Importante destacar que a própria Receita Federal passou por processo de unificação de suas estruturas e de suas carreiras de auditores. No ano de 2007 foi criada a Secretaria da Receita Federal do Brasil como resultado da fusão entre a Secretaria da Receita Federal e a Secretaria da Receita Previdenciária (Lei 11.457/2007[38]), neste processo foram transformados em cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil os cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal e os cargos de Auditor-Fiscal da Previdência Social.

Importante ponderar que órgãos federais têm dimensão proporcional à gama de serviços públicos e atuações estatais previstas na Carta Política de 1988 e, ainda, proporcional às dimensões geográficas e populacionais do país, sendo, portanto, de todo inapropriado falar em “gigantismo” da AGU como se fora algo prejudicial.

Cabe também lembrar que o Decreto 6.944, de 2009, que “estabelece medidas organizacionais para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, que dispõe sobre normas gerais relativas a concursos públicos, e que organiza sob a forma de sistema as atividades de organização e inovação institucional do Governo Federal”, prevê a transformação de cargos como um meio para o fortalecimento da capacidade institucional[39].

2) Falta de Especialização.

Argumenta-se que a gama de atribuições da Advocacia-Geral da União ensejaria a necessidade de diversas carreiras.

Observe-se que as atribuições da Advocacia-Geral da União podem perfeitamente ser atendidas por especialização de trabalho interna, aquela especialização moldada dentro do órgão, não guardando necessidade de existência de mais de uma carreira de advogado público. Os advogados públicos investidos em seus cargos após apurados concursos público de provas e títulos, conforme exige a constituição, estão

aptos para laborar eficientemente em todos os campos jurídicos. Neste sentido, pertinente é a comparação estabelecida por, Joana d'Arc Alves Barbosa Vaz de Mello:

“Como paralelo, destaca-se o Poder Judiciário, cujo ingresso na magistratura não se faz por especialização, e essa somente ocorre após a sua titularização. No âmbito da Justiça Federal, onde os advogados públicos atuam, o ingresso no cargo de juiz federal não faz nenhuma referência a especialização, mas isso não significa que o Poder não tenha órgãos especializados. Se assim não fosse, estariam aqueles magistrados impedidos de optarem pela remoção de uma vara ou turma para outra. Nesse diapasão, a AGU poderia conviver, internamente, com procuradorias particularizadas, a exemplo da PGFN, PGBACEN, PGF, mas todas integradas por uma única carreira.”[40]

A atualização dos conhecimentos é a tônica da linha de trabalho dos operadores jurídicos. A própria Procuradoria-Geral Federal, que representa judicialmente as autarquias e fundações públicas federais, e que congrega em torno de quatro mil procuradores federais, uma das carreiras da Advocacia Pública Federal, é um órgão altamente especializado que, internamente, se subdivide em coordenações, núcleos e subnúcleos temáticos, tais como Previdência e Assistência Social, Cobrança e Recuperação de Créditos, Licitações, Contratos, Patrimônio, Regime Jurídico de Servidores Públicos, Regulação, Educação, Ciência e Tecnologia etc. Terminantemente, tem-se que não há necessidade alguma de divisão em carreiras, para que se possa especializar em matérias a atuação dos procuradores, não há necessária relação entre segmentação em carreiras e especialização do órgão. Sobre o tema, vale conferir a observação do advogado público Manuel de Medeiros Dantas:

“É bom que se diga que eventual necessidade de especialização deve ocorrer por órgão, e não por carreira. Assim, seja qual for a decisão a respeito do tema em foco, continuariam a existir a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, as diversas Procuradorias Federais especializadas (Incrá, INSS, Anatel, Ibama, Aneel, além de outras), as Consultorias Jurídicas dos diversos Ministérios, até enquanto o interesse público os justifique. Nada impede que as competências dos diversos órgãos jurídicos sejam exercidas por membros de uma mesma carreira jurídica, assim como ocorre, por exemplo, nas Procuradorias dos estados.”[41]

3) O paradigma do Ministério Público da União.

Argumenta-se que o modelo de repartição de atribuições entre carreiras distintas componentes de uma mesma instituição é adotado de forma eficiente pelo Ministério Público da União, que abrange o Ministério Público Federal, o Ministério

Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

Ocorre que a organização do Ministério Público da União, como definida na CF/88, segue à risca a distribuição de competências do Poder Judiciário, é dizer: há um MPF, MPT, MPM e MPDFT (art. 128, I, CF) na medida em que há uma Justiça Federal, uma Justiça do Trabalho, uma Justiça Militar e há uma Justiça para o DF e Territórios (art. 92, I-A, CF). Então, se a Advocacia Pública Federal deveria estar dividida em carreiras à feição do Ministério Público, observa-se que a forma como está organizada atualmente está equivocada. Se o objetivo fosse seguir o modelo orgânico do MPU, deveria haver uma "Procuradoria da União, Autarquias e Fundações junto a Justiça Federal", uma "Procuradoria da União, Autarquias e Fundações para à justiça do Trabalho", outra junto à justiça militar... A organização da Advocacia Pública Federal, tal como atualmente moldada, é decorrente de processos de acomodação histórica e de fusões parciais entre carreiras, não houve até hoje uma organização racional com vista ao que seria melhor para a representação judicial dos entes de direito público.

Para o advogado público federal Carlos André Studart Pereira, a propósito do assunto, a Constituição não quis que a AGU seguisse o modelo do Ministério Público, quis sim que fosse organizada em carreira única, verbis:

“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.”[42]

No mais, o advogado público federal Manuel de Medeiros Dantas aponta uma razão histórica para a existência de diferentes carreiras no Ministério Público Federal e defende que mesmo no órgão ministerial a existência de carreira única atenderia melhor ao interesse público, a saber:

“(…) Aliás, o que ocorre com o Ministério Público Federal é fruto de acomodação ocorrida na Constituinte de 1987/88, pois naquela época os integrantes de seus diversos segmentos também não se entendiam. Mesmo lá, a olhos vistos e em garantia do interesse público de defesa da sociedade, se justifica a existência de uma única carreira.”[43]

4) Possibilidade de Interesses Antagônicos entre Entes da Administração Pública Federal.

Contra a unificação das carreiras da AGU, costuma-se argumentar que podem existir conflitos entre a União e os Entes da Administração Pública Federal Indireta, notadamente as Agências Reguladoras (autarquias submetidas a regime especial),

situação que recomendaria que a administração direta continuasse a ser representada por uma carreira (Advogados da União) e que as Autarquias e Fundações fossem representadas por outra(s) carreira(s) de procurador(es). Entretanto, por razões de ordem prática, tal argumento não merece preponderar, é que já existe um órgão - a Procuradoria-Geral Federal - responsável pela representação judicial de todas as autarquias e fundações públicas federais (exceto o Banco Central do Brasil), e já existe uma carreira única de advogados públicos (Procuradores Federais), responsável pela defesa de mais de um ente público, e os eventuais conflitos existentes entre estes diversos entes representados por uma só carreira de procuradores costumam ser equacionados pela Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF)[44], órgão ao qual compete 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. E, se eventualmente uma demanda vertida à CCAF não chegar a bom termo, havendo então a necessidade de decisão judicial, remanesce a derradeira solução, que é a nomeação "ad hoc" de um advogado público para defender, em juízo, um dos lados contendores.

Na verdade, não há relação lógica entre a existência de conflitos entre entidades ou órgãos da administração pública e a necessidade de que cada ente mantenha carreira específica de advogados públicos, pois a cada advogado público, por dever de ofício, independente de compor uma mesma carreira ou não, é responsável por prospectar os melhores argumentos jurídicos e por aviar a melhor defesa técnica possível na causa que lhe foi atribuída.

Impende observar, ainda, que conflitos jurídicos podem surgir até mesmo entre órgãos da União[45], mas não é por isso que vai se passar a defender a cisão da carreira de Advogado da União em tantas carreiras quantos sejam os órgãos passíveis de protagonizar conflito interno.

Um conflito notável, e até de certo modo histórico, entre órgãos da União ocorreu quando da edição da nova Lei dos Royalties (Lei 12.734/2012). Neste episódio a Presidência da República, assessorada pela AGU, vetou artigos da referida lei que redistribuíam a todos os estados e municípios royalties de concessões de campos de petróleo já em exploração que iam, em sua maior parte, para os cofres de estados e municípios produtores. Ocorre que os Estados produtores de petróleo ajuizaram Ações Diretas de Inconstitucionalidade (números 4.916, 4.917 e 4.918). Então, a Advocacia-Geral da União, a quem toca tanto o assessoramento jurídico da Presidência da República, como também a defesa dos Poderes da República no Judiciário, diante dos aludidos questionamentos no Supremo Tribunal Federal, quedou dividida entre defender os Vetos Presidenciais e defender a Lei na íntegra. A solução adotada à época foi a de fazer a defesa dos dois aspectos antagônicos. A favor dos Vetos Presidenciais (que foram derrubados pelo Congresso Nacional) e contra a versão da lei que acabou prevalecendo, a defesa foi feita pela Consultoria-Geral da União, que tem a incumbência de assessorar a presidente; e a defesa da Lei e do Congresso Nacional, foi feita pela Secretaria-Geral de Contencioso da AGU.[46]

Ainda sobre o tema, especificamente sobre a natureza de conflitos entre entes públicos de uma mesma esfera de Poder, se seriam estes conflitos reais ou aparentes, o advogado público federal Manuel de Medeiros Dantas lançou pertinentes observações que merecem repercussão:

“Quanto à impossibilidade de que membros de uma mesma carreira estejam em lados contrapostos em eventual conflito de interesses surgidos entre a União e suas autarquias ou fundações e entre umas e outras, é fato que esses conflitos são apenas aparentes, na medida em que se parte do pressuposto de que todos esses entes existem para realização de um mesmo interesse subjacente, que é o interesse público.

Sendo aparentes, é possível que se dirimam através de instrumentos adequados como as Câmaras de Conciliação de conflitos do Poder Público, criadas exatamente para esse mister. Mas, mesmo que o sistema admita a existência interna de lides, nada obstaculizaria a defesa de tais entes por profissionais de uma mesma carreira, assim como ocorre entre necessitados que, estando em pólos antagônicos de um processo judicial, podem ter seus interesses defendidos por Defensores Públicos de uma mesma defensoria. Já há, aliás, exemplo na carreira de Procurador Federal, que é responsável pela defesa dos interesses de diversas autarquias e fundações públicas federais.”[47]

BENEFÍCIOS COM A EVENTUAL UNIFICAÇÃO DAS CARREIRAS DA ADVOCACIA PÚBLICA FEDERAL.

Enfrentados e afastados os supostos óbices jurídicos e supostos óbices fático-organizacionais que costumeiramente são levantados contra a unificação das carreiras da Advocacia Pública Federal, convém, em fechamento, elencar os benefícios que adviriam com a fusão das aludidas carreiras.

1) Racionalização do conteúdo do trabalho.

A unificação das carreiras da Advocacia Pública Federal implicaria em racionalização dos recursos humanos disponíveis[48]. Não raro, ocorrem casos nos quais há atuação desnecessária de mais de um advogado público. Explica-se: Devido à existência de quatro carreiras de advogados públicos federais, não é incomum a feitura de duas defesas diferentes num mesmo processo. Exemplos: (1) Ação Civil Pública questionando o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM provavelmente será contestada por um Procurador Federal, em defesa Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP (autarquia federal) e, ainda, ser contestada por um Advogado da União, em defesa do Ministério da Educação – MEC (órgão da União); (2) Demanda questionando o licenciamento ambiental de uma usina hidrelétrica deverá ser respondida por Procurador Federal,

em defesa do IBAMA (autarquia) e respondida por um Advogado da União, em defesa do Ministério do Meio Ambiente – MMA (União); (3) Em demandas previdenciárias nas quais o segurado requer a concessão do benefício previdenciário e, cumulativamente, requer a não incidência de Imposto de Renda nas parcelas atrasadas, deverá haver a atuação de um Procurador Federal, representando o INSS (autarquia) e a atuação de um Procurador da Fazenda Nacional, representando a União em razão do cunho fiscal do pedido.

A coexistência de diversas carreiras na Advocacia Pública Federal conduz muitas vezes a superposição de atuações em defesa da mesma qualidade de interesses decorrentes das políticas públicas estatais, situação que resulta em gastos desnecessários ao Erário.

2) Otimização da força de trabalho.

A unificação das carreiras da advocacia pública federal também teria o condão de promover uma distribuição mais equitativa das tarefas, conferindo-se mais flexibilidade e agilidade no direcionamento dos esforços humanos e logísticos, conforme prioridades eleitas pela direção central do órgão. Por imperativo da atual divisão entre carreiras, impede-se, que uma sazonal carência de procuradores em um determinado órgão seja imediatamente suprida por advogados públicos de uma determinada procuradoria. Uma vez unificada a Advocacia Pública Federal, uma eventual carência de advogados públicos, por exemplo, na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, poderia ser rapidamente suprida por advogados públicos federais em exercício em outros órgãos, como a Procuradoria-Geral da União[49]. Observa-se ainda nesse quesito, que a fusão das carreiras da Advocacia Pública Federal oportunizaria aos procuradores a sua distribuição em toda a Instituição em consonância com a expertise de cada profissional.

3) Economia de estruturas nas localidades onde há representação da Advocacia Pública Federal.

A segmentação da advocacia pública federal conduz à situação de ter que se manter mais de uma procuradoria (Federal, da União, da Fazenda Nacional e do Banco Central) em uma mesma localidade, cada uma delas mantendo sua própria estrutura predial e veículos oficiais, e cada uma delas tendo a sua própria estrutura de cargos em comissão e de servidores de apoio. Acaso a instituição fosse organizada em carreira única, haveria a possibilidade da AGU ter apenas um prédio para seu funcionamento em cada uma das cidades, ter um único gestor, uma única biblioteca, ter compartilhamento de veículos oficiais e servidores de apoio, entre outras necessidades administrativas[50]/[51].

4) Melhor compreensão por parte da sociedade do papel da Advocacia Pública Federal.

Por fim, mas não menos importante, a unificação de carreiras na Advocacia Pública Federal oportunizaria à população uma melhor identificação do papel da Instituição e das atribuições de seus membros, já que estariam todos reunidos em uma mesma

nomenclatura de cargo, à feição do que ocorre com designação dos Procuradores do Estado e dos Procuradores do Distrito Federal[52]. Haveria mais facilidade em identificar o profissional responsável pela defesa do Estado, ao contrário do que atualmente ocorre, já que é comum a confusão entre membros da Advocacia Pública Federal (procuradores federais) e membros do Ministério Público Federal (procuradores da república)[53]. A fusão das carreiras da Advocacia Pública Federal e a centralização de seu feixe de atribuições junto à Advocacia-Geral da União reduziria a incompreensão do papel da Advocacia Pública Federal aos olhos da sociedade. Haveria, perante a sociedade, uma identificação da Advocacia-Geral da União com suas funções institucionais, como a de viabilizar juridicamente as políticas públicas e a de defender os interesses jurídicos do Estado Brasileiro.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os Conceitos Fundamentais e a Construção de um Novo Modelo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 8. ed. revista e ampliada, São Paulo: Dialética, 2010.

DANTAS, Manuel de Medeiros. **Sociedade deve cobrar unificação de carreiras jurídicas da União**. Artigo. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2004-out-11/segmentacao_carreiras_juridicas_provoca_alguns_absurdos>. Acesso em 25 maio 2014.

DEUSDARÁ, Ingrid Caroline Cavalcante de Oliveira et al (Coord). **Advocacia Pública Novos Tempos**. Brasília: Consulex, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GASTALDI, Suzana. **Política Nacional de Simetria Remuneratória deve ser adotada**. Artigo. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-set-19/suzana-gastaldi-politica-simetria-remuneratoria-adotada>>. Acesso em 28 set 2014.

MACHADO, Rogério Filomeno. **A importância e os avanços necessários para a AGU**. Artigo. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-out-03/rogerio-filomeno-importancia-avancos-necessarios-agu>>. Acesso em 25 maio 2014.

MELLO, Joana d'Arc Alves Barbosa Vaz de. **Unificação de carreiras na AGU contempla princípio da eficiência**. Artigo. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-set-30/joana-mello-unificacao-carreiras-agu-contempla-principio-eficiencia>>. Acesso em 24 maio 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

PEREIRA, Carlos André Studart et al. **Constituição Federal quis que existisse uma única carreira de AGU**. Artigo. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2014-nov-27/constituicao-quis-agu-organize-uma-unica-carreira-advogado#_ftn5>. Acesso em 15 dez 2014.

NOTAS

[1]PLP nº 205/2012 protocolado na Câmara dos Deputados em 31 de agosto de 2012.

[2]Neste sentido vide Prefácio da obra “Advocacia Pública – Novos Tempos”, redigido por Ibaneis Rocha, Presidente da OAB/DF (DEUSDARÁ, Ingrid Caroline Cavalcante de Oliveira et al (Coord). **Advocacia Pública Novos Tempos**. Brasília: Consulex, 2013).

[3]“É imperioso e coragem para se discutir nesta oportunidade que a nova Lei Complementar oferece a "Unificação das carreiras da AGU" e todas as suas estruturas tornando-a mais ágil, racional e eficiente, (...), mas deve-se estabelecer prazos e metas em um processo de transição para a nova AGU que o Brasil e a sociedade precisam.” (MACHADO, Rogério Filomeno. **A importância e os avanços necessários para a AGU**. Artigo. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-out-03/rogerio-filomeno-importancia-avancos-necessarios-agu>>. Acesso em 25 maio 2014).

[4](CF/88 art. 131; LC 73/93 art. 20, I)

[5](CF/88 art. 131; LC 73/93 art. 20, II)

[6](CF/88 art. 131; CF/88 ADCT art. 29; LC 73/93 art. 17; MP nº 2.048-26/2000 art. 35; Lei nº 10.480/2002)

[7](CF/88 art. 131; CF/88 ADCT art. 29; LC 73/93 art. 17; MP nº 2.048-26/2000 art. 39 parágrafo único)

[8]Art 138, § 2º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1967: “A União será representada em Juízo pelos Procuradores da República, podendo a lei cometer esse encargo, nas Comarcas do interior, ao Ministério Público local”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em 11 Maio 2014.

[9]“A Emenda n. 1, de 1969, é considerada por muitos doutrinadores uma nova Constituição. Alterou de tal forma o sistema, sem qualquer respeito aos limites fixados pela Carta Magna – que já vinha sendo alterada por atos institucionais,

baixados pela Junta Militar -, que é entendida como ato do Poder Constituinte Originário” (ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 83).

[10]Art. 95, § 2º, da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969: “Nas comarcas do interior, a União poderá ser representada pelo Ministério Público estadual”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm> Acesso em 11 Maio 2014.

[11]Nos termos do Art. 129 da CF/88, são funções institucionais do Ministério Público:

“I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;

V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

(...)”

[12]Reza o § 2º, artigo 29, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal: “Aos atuais Procuradores da República, nos termos da lei complementar, será facultada a opção, de forma irretratável, entre as carreiras do Ministério Público Federal e da Advocacia-Geral da União.”.

[13]BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os Conceitos Fundamentais e a Construção de um Novo Modelo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 92-93.

[14]Luís Roberto Barroso chama a atenção para a importância do interesse público secundário: “O interesse público secundário não é, obviamente, desimportante. Observa-se o exemplo do erário. Os recursos financeiros proveem os meios para a realização do interesse público primário, e não é possível prescindir deles. Sem recursos adequados, o Estado não tem capacidade de promover investimentos sociais nem de prestar de maneira adequada os serviços públicos que lhe tocam.” (BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os Conceitos Fundamentais e a Construção de um Novo Modelo**. Op cit., p. 93

[15]Art. 131. (...).

§ 1º - (...).

§ 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.(grifos)

[16]“(...) as mutações constitucionais nada mais são que as alterações semânticas dos preceitos da Constituição, em decorrência de modificações no prisma histórico-social ou fático-axiológico em que se concretiza a sua aplicação, (...), as mutações constitucionais são decorrentes – nisto residiria a sua especialidade – da conjugação da peculiaridade da linguagem constitucional, polissêmica e indeterminada, com fatores externos, de ordem econômica, social e cultural, que a Constituição – pluralista por antonomásia -, intenta regular e que, dialeticamente, interagem com ela, produzindo leituras sempre renovadas das mensagens enviadas pelo constituinte”. (MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 152).

{C}[17]{C}Na ADI 1591-EI/RS (STF, ADI 1591-EI/RS, Min. Rel. Sepúlveda Pertence, publicado no DJ de 12/09/2003, p. 29), o Ministro Octávio Galotti caracterizou o caso como uma reestruturação, por confluência, por carreiras similares. E no julgamento da ADI 2713-ED/DF (STF, ADI 2713-ED/DF, Min. Rel. Ellen Gracie, publicado no DJ de 07/05/2004, pag. 07), destacou-se que “o acórdão recorrido expôs os vários pontos de identidade entre as carreiras de Assistente Jurídico e de Advogado da União, como os vencimentos, os critérios exigidos nos concursos realizados e, ainda, o exercício de fato das mesmas atividades pelos ocupantes dos cargos dessas duas carreiras da Advocacia-Geral da União”.

[18]BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os Conceitos Fundamentais e a Construção de um Novo Modelo**. Op cit., p. 296.

[19]Ibidem, p. 301-303.

[20]DANTAS, Manuel de Medeiros. **Sociedade deve cobrar unificação de carreiras jurídicas da União.** Artigo. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2004-out-11/segmentacao_carreiras_juridicas_provoca_alguns_absurdos>. Acesso em 25 maio 2014.

[21]BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os Conceitos Fundamentais e a Construção de um Novo Modelo.** Op cit., p. 295-296.

[22] “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.”.

[23]DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 54.

[24]Ibidem.

[25]Di Pietro ensina, ainda, que, partindo da distinção entre planejar e executar, “em sentido amplo, a Administração Pública, subjetivamente considerada, compreende tanto os órgãos governamentais, supremos, constitucionais, (Governo), aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar, como também os órgãos administrativos, subordinados, dependentes (Administração Pública, em sentido estrito), aos quais incumbe executar os planos governamentais; ainda em sentido amplo, porém objetivamente considerada, a Administração Pública compreende a função política, que traça as diretrizes governamentais e a função administrativa, que as executa;” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** Op cit., p. 54).

[26]PEREIRA, Carlos André Studart et al. **Constituição Federal quis que existisse uma única carreira de AGU.** Artigo. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2014-nov-27/constituicao-quis-agu-organize-uma-unica-carreira-advogado#_ftn5>. Acesso em 15 dez 2014.

[27]O rol das autarquias e fundações federais cuja representação judicial foi assumida pela AGU constou do anexo IV da Lei 9.028/1995, acrescentado pela Medida Provisória nº 2.180-35/2001.

[28]Carlos André Studart Pereira defende que no julgamento do RE 627.709/DF: “(...) Mais do que discutir uma regra de processo, o STF sinalizou que a representação judicial da Administração Direta e Indireta não deveria ser diferente.” (PEREIRA, Carlos André Studart et al. **Constituição Federal quis que existisse uma única carreira de AGU.** Op cit.).

[29]“O que importa deixar evidente é que o conceito de Fazenda Pública abrange a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações públicas” (CUNHA, Leonardo José Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 8. ed. revista e ampliada, São Paulo: Dialética, 2010, p. 18).

[30]CUNHA, Leonardo José Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 8. ed. revista e ampliada, São Paulo: Dialética, 2010, p. 28.

[31] Lei Orgânica da Advocacia de Estado do Rio Grande do Sul (Lei Complementar Nº 11.742, de 17 de Janeiro de 2002) dispõe que:

(...)

Art. 2.º - São funções institucionais da Advocacia de Estado:

I - exercer a representação judicial do Estado, de suas autarquias e fundações de direito público;

(...)

Art. 3.º - As atribuições institucionais da Advocacia de Estado são de competência privativa dos Procuradores do Estado, organizados em carreira e regidos na forma desta Lei Complementar.

(Disponível em: <<http://www.pge.rs.gov.br/>>. Acesso em 22 dez 2014.).

[32]Constituição do Estado de São Paulo dispõe:

Artigo 99 - São funções institucionais da Procuradoria Geral do Estado:

I - representar judicial e extrajudicialmente o Estado e suas autarquias, inclusive as de regime especial, exceto as universidades públicas estaduais; (Redação dada pela Emenda Constitucional Estadual n. 19, de 14.04.2004)

(Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/>>. Acesso em 22 dez 2014.).

[33] Lei Complementar Nº 88 estabelece que:

Art. 3º - A Procuradoria Geral do Estado, diretamente subordinada ao Chefe do Poder Executivo, tem a seguinte competência fundamental:

I - Representar judicial e extrajudicialmente o Estado, suas autarquias e fundações públicas, exercendo privativamente a sua consultoria e assessoramento jurídico;

II - Promover privativamente a cobrança judicial da dívida do Estado, de suas autarquias e fundações;

(...)

(Disponível em: <<http://pge.es.gov.br/website/site/Pagina.aspx?id=215>>. Acesso em 22 dez 2014.).

[34]Lei Complementar Nº 395, de 31 de Julho de 2001, que dispõe sobre a organização da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, estabelece:

Art. 1º A Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PRG-DF, órgão central do sistema jurídico do Distrito Federal, é instituição de natureza permanente, essencial à Justiça e à Administração, dotada de autonomia funcional, administrativa e financeira, na forma do art. 132 da Constituição Federal, cabendo-lhe a representação judicial e a consultoria jurídica do Distrito Federal, privativas dos Procuradores do Distrito Federal.

Art. 2º A Procuradoria-Geral do Distrito Federal tem por finalidade exercer a advocacia pública, cabendo-lhe, ainda, prestar a orientação normativa e a supervisão técnica do sistema jurídico do Distrito Federal.

Parágrafo único. Integram o sistema jurídico do Distrito Federal as assessorias técnico-legislativas e os serviços jurídicos dos órgãos e entidades integrantes da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal.

(...)

Art. 28. Os Procuradores do Distrito Federal exercerão suas funções nos órgãos da Procuradoria-Geral, nos serviços jurídicos das Autarquias, Fundações e eventualmente nos serviços jurídicos das empresas públicas, nas chefias de assessorias técnico-legislativas e nos órgãos e entidades da Administração Direta do Distrito Federal.

(Disponível em: <<http://www.pg.df.gov.br/legislacao/pgdf/285-lei-complementar-no-395-de-31-de-julho-de-2001-.html>>. Acesso em 22 dez 2014.).

[35]PEREIRA, Carlos André Studart et al. **Constituição Federal quis que existisseuma única carreira de AGU**. Op cit.

[36]A Ementa do Acórdão do RE n º 539.370/RJ restou assim redigida:

“Recurso Extraordinário. 2. Questões funcionais referentes à carreira da Procuradoria da Fazenda Nacional. Período de férias. Lei ordinária. Possibilidade. 3. Exigência de lei complementar apenas para dispor sobre sua organização e funcionamento (art. 131 da CF). 4. Recurso Extraordinário a que se nega provimento.

(RE 539370, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 30/11/2010, DJe-043 DIVULG 03-03-2011 PUBLIC 04-03-2011 EMENT VOL-02476-01 PP-00087)”.

[37] Transcrição de trecho da ementa do Acórdão da ADIn 2.713-1 (relatoria da Min. Ellen Gracie):"Rejeição, ademais, da alegação de violação ao princípio do concurso público (CF, arts. 37, II, e 131, parágrafo 2º). É 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 em exame, verificada a compatibilidade funcional e remuneratória, além da equivalência dos requisitos exigidos em concurso. Precedente: ADI nº1.591, Rel. Min. Octavio Gallotti".

[38]Lei nº 11.457, de 16 de Março de 2007, dispõe sobre a Administração Tributária Federal e dá outras providências, vide Arts. 1º e 2º, que tratam da denominação e competência do novo órgão:

“Art.10 A Secretaria da Receita Federal passa a denominar-se Secretaria da Receita Federal do Brasil, órgão da administração direta subordinado ao Ministro de Estado da Fazenda.

Art.20 Além das competências atribuídas pela legislação vigente à Secretaria da Receita Federal, cabe à Secretaria da Receita Federal do Brasil planejar, executar, acompanhar e avaliar as atividades relativas atribuição, fiscalização, arrecadação, cobrança e recolhimento das contribuições sociais previstas nas alíneas a, b e c do parágrafo único do art.11 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991, e das contribuições instituídas a título de substituição. (Vide Decreto nº 6.103, de 2007).”

[39]O referido decreto dispõe, entre outras coisas, em seu Art. 1º, § 1º e § 2º, que:

“§ 10 As medidas de fortalecimento da capacidade institucional observarão as seguintes diretrizes:

- I - organização da ação governamental por programas;
- II - eliminação de superposição e fragmentações de ações;
- III - aumento da eficiência, eficácia e efetividade do gasto e da ação administrativa;
- IV - orientação para resultados;
- V - racionalização de níveis hierárquicos e aumento da amplitude de comando;
- VI - orientação para as prioridades de governo; e
- VII - alinhamento da proposta apresentada com as competências da organização e os resultados que se pretende alcançar.

§ 20 O **fortalecimento da capacidade institucional** será alcançado por intermédio:

- I - da criação e **transformação de cargos** e funções, ou de sua extinção, quando vagos;
- II - da criação, reorganização e extinção de órgãos e entidades;
- III - da realização de concursos públicos e provimento de cargos e empregos públicos;
- IV - da aprovação e revisão de estrutura regimental e de estatuto;

V - do remanejamento ou redistribuição de cargos e funções públicas; e

VI - da autorização para contratação temporária de excepcional interesse público, nos termos da Lei no 8.745, de 9 de dezembro de 1993.”(grifos)

Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6944.htm>. Acesso em 15 dez 2014.

[40]MELLO, Joana d'Arc Alves Barbosa Vaz de. **Unificação de carreiras na AGU contempla princípio da eficiência**. Artigo. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-set-30/joana-mello-unificacao-carreiras-agu-contempla-principio-eficiencia>>. Acesso em 24 maio 2014.

[41]DANTAS, Manuel de Medeiros. **Sociedade deve cobrar unificação de carreiras jurídicas da União**. Op cit.

[42]PEREIRA, Carlos André Studart et al. **Constituição Federal quis que existisse uma única carreira de AGU**. Op cit..

[43]DANTAS, Manuel de Medeiros. **Sociedade deve cobrar unificação de carreiras jurídicas da União**. Op cit..

[44]A Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF) foi instituído 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. Sua estrutura está definida pelo Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010, que teve a sua redação alterada pelo Decreto nº 7.526, de 15 de julho de 2011. Informação disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/170561>. Acesso em 22 Jun 2014.

[45]Entrevista concedida pelo Advogado-Geral da União ao site Conjur, publicada em 28 de Julho de 2013, menciona conflitos entre órgãos da União: “Batalhas que opuseram o Conselho Nacional de Justiça e tribunais, devido a punições a magistrados ou regras que alteravam a rotina das cortes, (...)”. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-jul-28/entrevista-luis-inacio-lucena-adams-advogado-geral-uniao>>. Acesso em 22 Jun 2014.

[46]Neste sentido, conferir entrevista do Advogado-Geral da União concedida ao site Conjur, publicada em 28 de Julho de 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-jul-28/entrevista-luis-inacio-lucena-adams-advogado-geral-uniao>>. Acesso em 22 Jun 2014.

[47]DANTAS, Manuel de Medeiros. **Sociedade deve cobrar unificação de carreiras jurídicas da União**. Op. cit.

[48]Sobre o tema eficiência da defesa judicial e extrajudicial da União, conferir o artigo “Unificação de carreiras na AGU contempla princípio da eficiência” de Joana d'Arc Alves Barbosa Vaz de Mello. (MELLO, Joana d'Arc Alves Barbosa Vaz de.

Unificação de carreiras na AGU contempla princípio da eficiência. Op cit.).

[49]Para Manuel de Medeiros Dantas, com a Advocacia Pública Federal segmentada em carreiras “(...), um esforço de arrecadação desejado pelo Governo Federal é postergado em virtude da falta daqueles Procuradores Fazendários, o que justifica realização de concursos que seriam absolutamente desnecessários caso fosse permitida a mobilidade desejada e permitida num quadro de carreira única. Não é difícil concluir que haveria necessidade de muito menos profissionais, abrindo-se ao erário a possibilidade de remunerar condignamente essa importante parcela de agentes públicos.” (DANTAS, Manuel de Medeiros. **Sociedade deve cobrar unificação de carreiras jurídicas da União.** Op cit.

[50]DANTAS, Manuel de Medeiros. **Sociedade deve cobrar unificação de carreiras jurídicas da União.** Op cit.

[51]“Espera-se, com a unificação, gerar economia com estruturas físicas, servidores, terceirizados, aluguéis, veículos, estagiários, etc” (GASTALDI, Suzana. **Política Nacional de Simetria Remuneratória deve ser adotada.** Artigo. Disponível em: < <http://www.conjur.com.br/2014-set-19/suzana-gastaldi-politica-simetria-remuneratoria-adoptada>>. Acesso em 28 set 2014).

[52]GASTALDI, Suzana. **Política Nacional de Simetria Remuneratória deve ser adotada.** Artigo. Disponível em: < <http://www.conjur.com.br/2014-set-19/suzana-gastaldi-politica-simetria-remuneratoria-adoptada>>. Acesso em 28 set 2014.

[53]DANTAS, Manuel de Medeiros. **Sociedade deve cobrar unificação de carreiras jurídicas da União.** Op cit..

Autor

 Lênio
Mercês
Sampaio

Lênio Mercês Sampaio

Procurador Federal, Especialista em Direito Público,
Especialista em Direito Processual Civil.

Informações sobre o texto

Tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 205/2012, que visa aprimorar a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União – AGU. Trata-se de momento propício para debater o fundamental e polêmico tema da unificação das carreiras da advocacia pública federal.

Como citar este texto (NBR 6023:2002 ABNT)

SAMPAIO, Lênio Mercês. Desmistificando a unificação das carreiras da advocacia pública federal . **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 20, n. 4248, 17 fev. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/35361>>. Acesso em: 6 set. 2018.