



Vanessa Rocha: A redução de ministérios e a reestruturação da AGU

12/05/2016

A decisão do presidente da República interino, Michel Temer, de reduzir de 32 para 24 o número de ministérios inclui duas mudanças que dizem respeito à Advocacia-Geral da União: a revogação do *status* de ministro de Estado para o advogado-geral da União e a incorporação da temática da Previdência Social pelo Ministério da Fazenda^[1].

No tocante ao *status* de ministério, vale ressaltar a flagrante inconstitucionalidade da previsão legal que coloca o advogado-geral da União como integrante da Presidência da República e atribui a ele a condição de ministro de Estado, tudo nos termos da Lei 10.683/03. Ora, o advogado-geral não pode integrar a Presidência da República, muito menos ostentar a qualidade de ministro de Estado, simplesmente porque se trata de autoridade expressamente prevista pela Constituição da República como chefe máximo da AGU, função essencial à Justiça, com requisitos e sistemática próprios, que não se confundem com a sistemática aplicável aos ministérios. Um ministério pode ser criado ou extinto por lei ordinária ou mesmo medida provisória, o que por óbvio não se aplica à AGU, que, repita-se, está expressamente prevista na Constituição, artigo 131, em capítulo separado dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, tendo sua organização e seu funcionamento regidos necessariamente por lei complementar. E cumpre registrar, ainda, que a nossa Lei Maior exige do advogado-geral da União o mínimo de 35 anos, notável saber jurídico e reputação ilibada, requisitos esses que não se aplicam aos ministros de Estado, para os quais bastam a idade de 21 anos e o exercício dos direitos políticos.

Ou seja, a referida previsão legal, longe de representar um *status* diferenciado, representa verdadeira e inconstitucional *capiti diminutio* institucional, configurando-se a redução de uma instituição com atribuições próprias e constitucionalmente previstas ao nível de um ministério, órgão que caracteriza tão somente uma *longa manus* do presidente da República.

Assim, revogar a Lei 10.683/03 na parte em que confere *status* de ministro de Estado ao advogado-geral é medida que vai ao encontro da nossa Constituição. Todavia, a mesma lei, ou medida provisória, que trazer essa revogação deve vir acompanhada da confirmação expresso da autonomia administrativa e financeira da AGU, que já é presente no ordenamento jurídico, na esteira do que prevê o artigo 9º da Lei 10.480/2002. O referido dispositivo legal expressamente vinculou a Procuradoria-Geral Federal à AGU, garantindo, todavia, autonomia administrativa e financeira ao órgão vinculado. Ora, é evidente que a instituição que vincula também detém essa necessária autonomia administrativa e financeira, sob pena de inadmissível superioridade administrativa de órgão vinculado em relação à instituição vinculante.

Dessa feita, confia-se que a mesma lei que extirpará do ordenamento jurídico a previsão de *status* de ministro de Estado ao advogado-geral da União também confirmará expressamente a autonomia administrativa e financeira da instituição AGU, no sentido de se esclarecer, reforçar e confirmar situação já existente e presente no ordenamento jurídico.

No mesmo sentido, tem-se que a oportunidade de confirmação do *status* institucional da AGU é adequada para o trato de outro tema premente e que também diz respeito às modificações vindouras no governo que se avizinha: a unificação das carreiras jurídicas que hoje integram a AGU. E a ligação desse tema com a revisão ministerial vindoura está na provável incorporação da matéria previdenciária pelo Ministério da Fazenda.

O *caput* do artigo 131 da Constituição prevê que a AGU é a instituição que, diretamente ou por meio de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre a sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. O parágrafo 2º do mesmo artigo prevê que o ingresso nas classes iniciais das carreiras da AGU se dá por concurso de provas e títulos, e o parágrafo 3º prevê a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional como responsável pela representação da União na execução da dívida ativa de natureza tributária. E, por fim, o artigo 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias prevê que, “enquanto não aprovadas as leis complementares relativas ao Ministério Público e à Advocacia-Geral da União, o Ministério Público Federal, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, as Consultorias Jurídicas dos Ministérios, as Procuradorias e Departamentos Jurídicos de autarquias federais com representação própria e os membros das Procuradorias das Universidades fundacionais públicas continuarão a exercer suas atividades na área das respectivas atribuições”. É desse arcabouço constitucional que decorre a formatação atual da AGU.

O conjunto de normas constitucionais sobre o tema deixa claro que a AGU deve abarcar a representação judicial e extrajudicial da União, inclusive na execução da dívida ativa de natureza tributária, e de suas entidades autárquicas e fundacionais, cujos quadros anteriores à Constituição foram preservados pelo artigo 29 do ADCT até que sobreviesse a lei complementar relativa à AGU. E o mesmo conjunto normativo revela que a Constituição previu a PGFN como um órgão que necessariamente estaria presente na estrutura da instituição AGU. Nessa linha, a LC 73/93 previu a PGFN entre os órgãos superiores da AGU (artigo 2º, inciso I, “a”) e previu as procuradorias e departamentos jurídicos das autarquias e fundações públicas como órgãos vinculados à AGU (artigo 2º, parágrafo 3º). Percebe-se que a opção do legislador foi manter procuradorias e departamentos jurídicos de autarquias e fundações públicas como órgãos vinculados à AGU, conforme faculta o artigo 131 da Constituição, ou seja, integrantes da AGU por vinculação. Todo o mais foi incorporado à AGU como órgão diretamente integrante, inclusive a PGFN. Portanto, e apenas por isso, foram previstos na LC 73 como membros da AGU os integrantes das carreiras de advogado da União, procurador da Fazenda Nacional e assistente jurídico, por serem eles os membros atuantes nos órgãos diretamente integrantes da AGU. Acerca do tema, vale remeter o leitor para artigo da lavra dos procuradores federais Carlos André Studart Pereira e Ricardo Marques de Almeida^[2].

Como se está aqui a tratar de uma vindoura redução de ministérios por lei ordinária ou medida provisória, deve-se consignar a plena possibilidade de se efetivar a unificação das carreiras jurídicas integrantes da AGU por essa via legislativa. E aqui a confirmação é empírica e já foi objeto de análise pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 2.713-1, de relatoria da ministra Ellen Gracie:



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 11 E PARÁGRAFOS DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 43, DE 25.06.2002, CONVERTIDA NA LEI Nº 10.549, DE 13.11.2002. TRANSFORMAÇÃO DE CARGOS DE ASSISTENTE JURÍDICO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO EM CARGOS DE ADVOGADO DA UNIÃO. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 131, CAPUT; 62, § 1º, III; 37, II E 131, § 2º, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. [...] Não encontra guarida, na doutrina e na jurisprudência, a pretensão da requerente de violação ao art. 131, caput da Carta Magna, uma vez que os preceitos impugnados não afrontam a reserva de lei complementar exigida no disciplinamento da organização e do funcionamento da Advocacia-Geral da União. Precedente: ADI nº 449, Rel. Min. Carlos Velloso. Rejeição, ademais, da alegação de violação ao princípio do concurso público (CF, arts. 37, II e 131, § 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 nº 1.591, Rel. Min. Octavio Gallotti. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

A partir desse julgado, consagrou-se o entendimento de que a exigência constitucional de LC para a organização e funcionamento da AGU não alcança a regulamentação das carreiras integrantes da instituição. Assim, confirma-se o cabimento da transformação de cargos ora defendida por lei ordinária ou medida provisória.

A Medida Provisória 2.048-26/00 criou a carreira de procurador federal, transformando em cargos de procurador federal diversos cargos efetivos existentes em entidades da administração indireta, excluídos os cargos de procurador do Banco Central, por mera escolha discricionária do legislador, sem qualquer razão aparente, o que acabou por preservar a Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil como órgão autônomo e vinculado à AGU, conforme previsão da LC 73/93.

A referida MP 2.048-26/00 atribuiu ao advogado-geral inclusive lotação e distribuição dos membros da carreira de procurador federal, bem como a edição dos atos necessários ao cumprimento do disposto na MP, relativamente aos cargos da AGU e àqueles integrantes de seus órgãos vinculados, tudo conforme artigos 37, parágrafo 1º, e 50. E também se observa aqui a equiparação de vencimentos de todos os cargos de carreiras integrantes da AGU, conforme artigos 41 e 44 da MP em apreço.

No tocante à identidade de atribuições, a legislação vigente já a deixa incontestada. Os exemplos mais contundentes estão na Lei 9.028/1995, em seus artigos 8º-D, *caput*, e parágrafo 5º, 11-A e 11-B, ambos na íntegra. Esses dispositivos são fecundos em prever hipóteses de atuação dos membros da AGU em atribuições típicas de outra carreira que, embora também integrada à AGU, não seja a sua. Permite-se, assim, a atuação de procuradores federais em órgãos de lotação de advogados da União, a exemplo dos núcleos de assessoramento jurídico, hoje consultorias jurídicas da União. Bem como se permite a representação judicial de autarquias e fundações públicas, órgãos de lotação de procuradores federais, por advogados da União e procuradores da Fazenda Nacional, assim como a alocação desses membros em órgãos jurídicos

das entidades autárquicas.

Cumpre salientar que a PGF, órgão da administração federal direta vinculado diretamente à AGU, somente foi criada em 2002, com a Lei 10.480/02. Ou seja, a carreira de procurador federal foi criada em 2000, antes da criação do órgão PGF, de modo que os cargos de procurador federal estavam, em sua origem, diretamente vinculados à AGU, tendo passado para o quadro próprio da PGF apenas em 2002, com o artigo 12 da referida lei.

Portanto, percebe-se que estão claramente presentes os requisitos necessários à transformação de cargos, bem como está clara a opção normativa por se viabilizar a atuação de uma carreira em atribuições típicas de outra. Vê-se, pois, que a especialização que se poderia sustentar como razão para a existência de várias carreiras não se sustenta pelo arcabouço legal já vigente, bem como é confirmada pela revisão ministerial que se avizinha, senão vejamos.

A revisão ministerial noticiada pela imprensa dá conta de que a matéria previdenciária seria incorporada ao Ministério da Fazenda, o que a levaria para o âmbito de atuação dos procuradores da Fazenda Nacional, que são hoje responsáveis pelas atividades de consultoria e assessoramento jurídico no âmbito daquele ministério. Hoje, a matéria previdenciária na administração direta é manejada por advogados da União que atuam no Ministério do Trabalho e Previdência Social, sabendo-se ainda que a mesma matéria é manejada por procuradores federais quando da execução das políticas públicas pelo Instituto Nacional do Seguro Social. Ou seja, é cabal, patente, inegável e óbvia a absoluta confusão de atribuições entre as carreiras jurídicas hoje integrantes da AGU, cuja multiplicidade serve tão somente para engessar, burocratizar e atrasar o desenvolvimento dessa tão importante Instituição de Estado.

A prática da administração pública federal no Brasil evidencia a eficiência na fusão de carreiras, como já ocorreu no âmbito dos ciclos de gestão e da Receita Federal do Brasil. Ademais, a fusão das carreiras hoje integrantes da AGU, diretamente ou por órgãos vinculados, representará o fortalecimento da solução administrativa de eventuais conflitos entre órgãos da União e entidades a ela vinculadas, conforme abalizada doutrina do advogado da União Manuel de Medeiros Dantas, que traz lições precisas e pertinentes para o tema em apreço[3].

Portanto, restam inegavelmente presentes os requisitos para a transformação de cargos pretendida. E os benefícios oriundos da transformação de cargos em apreço são objetivos e inegáveis, com elevado potencial de racionalização e otimização da atuação dos órgãos de execução da AGU, o que vai ao encontro da necessária e urgente reestruturação da administração pública federal, com aumento de eficiência e redução de gastos. Com relação aos benefícios da chamada unificação de carreiras da AGU, remete-se para a lição do procurador federal Lênio Mercês Sampaio, que pode ser resumida nos seguintes resultados diretos: 1) racionalização do conteúdo do trabalho; 2) otimização da força de trabalho; 3) economia de estruturas nas localidades onde há representação da AGU; e 4) melhor compreensão por parte da sociedade do papel da Advocacia-Geral da União[4].

Outrossim, também é necessário destacar que a medida vai ao encontro do desejo da maioria dos membros das carreiras atualmente integrantes da AGU, conforme pesquisa institucional feita no ano de 2015 e disponível no sítio eletrônico oficial da instituição[5]. Conforme a

referida pesquisa institucional, o nome mais adequado para a carreira a ser criada seria o de procurador da União.

Assim, conclui-se pela caracterização de oportunidade única de se iniciar o caminho de reestruturação da AGU como instituição, por intermédio: 1) da revogação do inconstitucional *status* de ministro de Estado atribuído ao advogado-geral da União, acompanhada do reforço da autonomia administrativa e orçamentária da instituição AGU, por disposição legal expressa; e 2) da criação do cargo de procurador da União, como resultado da transformação dos quatro cargos que hoje integram a AGU, com o objetivo precípuo de otimizar a atuação da AGU, em homenagem aos princípios e diretrizes mais caros à administração pública moderna.

[1] Notícia disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1769359-temer-decide-cortar-pelo-menos-nove-ministerios.shtml>, dentre outras fontes.

[2] Disponível em <http://www.conjur.com.br/2015-out-11/unificacao-carreiras-agu-ajudaria-governo-ajuste-fiscal>.

[3] Disponível em <http://www.conjur.com.br/2004-out-11/segmentacao_carreiras_juridicas_provoca_alguns_absurdos>. Acesso em 25 maio 2014)

[4] Disponível em <http://jus.com.br/artigos/35361/desmistificando-a-unificacao-das-carreiras-da-advocacia-publica-federal/3?secure=true>

[5] http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/372377

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2016-mai-12/vanessa-affonso-rocha-reducao-ministerios-agu/>