

Ofício nº 069/2017- BMF/ANAUNI

Brasília, 09 de maio de 2017.

A Sua Excelência o Senhor  
**DEPUTADO FEDERAL RODRIGO MAIA**  
Presidente da Câmara dos Deputados  
Praça dos Três Poderes – Câmara dos Deputados  
Brasília/DF - CEP: 70.160-900

Assunto: Projeto de Lei Complementar nº 337/2017. Alteração da Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União. Inconstitucionalidade. Violação dos art. 131 da Constituição. Impropropriedades relacionadas à necessária diferenciação e autonomia dos órgãos jurídicos da União e da administração pública federal. Necessidade de rejeição.

Excelentíssimo Senhor Presidente,

A Associação Nacional dos Advogados da União - ANAUNI, entidade associativa de maior representatividade da carreira dos Advogados da União, vem, através do presente ofício, tratar da inequívoca necessidade de correção do atual texto do referido PLP nº 337/2017, que altera a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União.

2. Como é de conhecimento desta nobre Casa, o art. 131 da Constituição prevê que a Advocacia-Geral da União incumbe a representação judicial e extrajudicial da União e a consultoria e assessoramento dos órgãos do Poder Executivo. O dispositivo constitucional está adstrito às atividades jurídicas da União (Administração Direta).

3. Dessa forma, a exposição de motivos que acompanha o PLP nº 337/2017 incide em perigosa distorção do texto constitucional ao afirmar que a Advocacia-Geral da União é responsável pela representação judicial e extrajudicial, consultoria e assessoramento da Administração Pública Federal – termo que tecnicamente abarca a Administração Direta (tratada na norma) e também a Indireta (não tratada na norma). Assim, a distorção do texto do art. 131 da Constituição permite a que se traga para a Advocacia-Geral da União não somente o corpo jurídico das autarquias e fundações, mas também de todas as Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista – sujeitos ao regime celetista e com remunerações totalmente diferentes umas das outras.

4. Observa-se dos anais que os debates, à época da Constituinte, trataram e culminaram com este texto que preserva a especificidade de previsão constitucional da DEFESA DA UNIÃO, com a acertada decisão do Poder Constituinte Originário de não fazer inserir na Instituição Advocacia-Geral da

Ponto: 5648 Ass.:  
Origem: ANAUNI

RECEBUEMOS O DOCUMENTO DA DEFESA SENDO 10/MAI/2017 16:03



União a defesa da administração federal indireta (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista).

5. Da mesma forma, a proposta de submissão do corpo jurídico das Autarquias e Fundações Públicas à Advocacia-Geral da União voltou ao debate e foi rechaçada pelo Legislador através do veto não derrubado ao artigo 19 da Lei Complementar nº 73/93, que trazia essa previsão expressa e foi considerado inconstitucional, por afronta ao art. 131 da Carta.

6. Aliás, o tema foi revisitado pelo guardião de nossa Constituição, o Supremo Tribunal Federal, que decidiu, no Recurso Extraordinário n. 602.381, rel. min. Cármen Lúcia, j. 20-11-2014, p. DJE de 04-02-2015, com repercussão geral, que “a Procuradoria-Geral Federal, apesar de manter vinculação, não se caracteriza como órgão da Advocacia-Geral da União”.

7. No julgado em questão a Ministra Cármen Lúcia afirma com acerto que o “art. 131 da Constituição da República não tratou da Procuradoria Geral Federal ou dos procuradores federais, ou seja, esse dispositivo constitucional não disciplinou a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas (Administração Indireta), mas apenas da União (Administração Direta)”.

8. Noutras palavras, o conjunto de órgãos de defesa da administração federal indireta, por sua nobre missão, não deve estar inserido e subordinado na estrutura orgânica da Advocacia-Geral da União. As entidades da administração federal indireta dependem, segundo o atual modelo constitucional, da devida autonomia para a adequada defesa de seus interesses e direitos, até mesmo, em litígios contra a própria a União.

9. Enfim, entidades como a Funai, as agências reguladoras, as universidades, por exemplo, devem manter seus corpos de defesa judicial e assessoramento jurídico autônomos em relação aos da União.

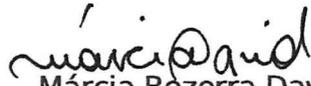
10. É neste contexto, para evitar este grande equívoco do atual texto do PLP nº 337/2017, de consequências prejudiciais até não possíveis de se dimensionar no momento atual (diante, inclusive, do açoitamento da tramitação de urgência dada ao PLP), que leva à integral subordinação administrativa (diga-se, hierárquica) dos órgãos jurídicos da administração federal indireta à Advocacia-Geral da União, que se se deve manifestar pela inconstitucionalidade do mencionado projeto.

11. O objetivo de todo equivocado do referido PLP é cristalinamente visualizado em sua “exposição de motivos”, que em verdadeira confissão de toda ilegalidade praticada no âmbito da Advocacia-geral da União, afirma que tem a finalidade de adequar a legislação à realidade fática que veio sendo construída ao longos dos últimos anos, através de atos que, a par de violar a legislação em vigor, vem perpetrando por atos normativos infra legais a modificação da estrutura orgânica da Advocacia-Geral da União.

12. As ilegalidades em questão vem sendo atacadas por esta Associação em diferentes ações judiciais, especialmente as ações civis públicas nº 50148775220174047100, que tramita perante a 2ª Vara Federal da JF/RS, e 50190034820174047100, que tramita perante a 8ª Vara Federal da JF/RS.

13. Por todo exposto, é de se reconhecer a inconstitucionalidade do PLP nº 337/2017.

Respeitosamente,

  
Márcia Bezerra David

Presidente da Associação Nacional dos Advogados da União - ANAUNI

20/11/2014

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 602.381 ALAGOAS

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA  
RECTE.(S) : UNIÃO  
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
RECDO.(A/S) : ANA MONTEIRO DE ALMEIDA SANTOS E  
OUTRO(A/S)  
ADV.(A/S) : MARLETE PATRIOTA CARVALHO  
AM. CURIAE. : UNIÃO DOS ADVOGADOS PÚBLICOS FEDERAIS DO  
BRASIL - UNAFE  
ADV.(A/S) : JOSÉ DE CASTRO MEIRA JÚNIOR  
AM. CURIAE. : SINDICATO NACIONAL DOS PROCURADORES DA  
FAZENDA NACIONAL - SINPROFAZ  
ADV.(A/S) : HUGO MENDES PLUTARCO

**EMENTA:** CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ALEGADA INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA DE TURMA RECURSAL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS NS. 282 E 356 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA CONSTITUCIONAL INDIRETA. RECURSO AO QUAL NÃO SE CONHECE NO PONTO. PROCURADORES FEDERAIS. PRETENDIDA CONCESSÃO DE FÉRIAS DE SESSENTA DIAS E CONSECTÁRIOS LEGAIS. ART. 1º DA LEI N. 2.123/1952 E ART. 17, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI N. 4.069/1962. DISPOSIÇÕES NORMATIVAS RECEPCIONADAS COM *STATUS* DE LEI ORDINÁRIA. POSSIBILIDADE DE REVOGAÇÃO PELO ART. 18 DA LEI N. 9.527/1997. INTERPRETAÇÃO DO ART. 131, *CAPUT*, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. A PROCURADORIA-GERAL FEDERAL, APESAR DE MANTER VINCULAÇÃO, NÃO SE CARACTERIZA COMO ÓRGÃO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. ATUAL IMPOSSIBILIDADE DE EQUIPARAÇÃO DAS CONDIÇÕES FUNCIONAIS DOS MEMBROS DA ADVOCACIA PÚBLICA E DO MINISTÉRIO PÚBLICO. RECURSO PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA PARTE, PROVIDO.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski, por unanimidade, **em conhecer em parte do recurso e, na parte conhecida dar-lhe provimento**, nos termos do voto da Relatora. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello e Dias Toffoli, e, neste julgamento, o Ministro Gilmar Mendes. Falaram, pela União, a Dra. Grace Maria Fernandes de Mendonça, Secretária-Geral de Contencioso da Advocacia-Geral da União; pelo amicus curiae União dos Advogados Públicos Federais do Brasil – UNAFE, o Dr. André Luiz Santos Meira, OAB/DF 25.297, e, pelo amicus curiae Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional – SINPROFAZ, o Dr. Hugo Mendes Plutarco, OAB/DF 28.967.

Brasília, 20 de novembro de 2014.

Ministra CÁRMEN LÚCIA – Relatora

## RECURSO EXTRAORDINÁRIO 602.381 ALAGOAS

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA  
RECTE.(S) : UNIÃO  
PROC.(A/S)(ES) : ADOVADO-GERAL DA UNIÃO  
RECDO.(A/S) : ANA MONTEIRO DE ALMEIDA SANTOS E  
OUTRO(A/S)  
ADV.(A/S) : MARLETE PATRIOTA CARVALHO  
AM. CURIAE. : UNIÃO DOS ADOVADOS PÚBLICOS FEDERAIS DO  
BRASIL - UNAFE  
ADV.(A/S) : JOSÉ DE CASTRO MEIRA JÚNIOR  
AM. CURIAE. : SINDICATO NACIONAL DOS PROCURADORES DA  
FAZENDA NACIONAL - SINPROFAZ  
ADV.(A/S) : HUGO MENDES PLUTARCO

### RELATÓRIO

#### A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA):

1. Recurso extraordinário interposto contra acórdão da Turma Recursal da Seção Judiciária Federal de Alagoas proferido nos seguintes termos:

“CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. PROCURADORES FEDERAIS. FÉRIAS DE SESSENTA DIAS POR ANO. GARANTIA ASSEGURADA POR NORMA RECEPCIONADA COMO LEI COMPLEMENTAR. REVOGAÇÃO. LEI ORDINÁRIA. IMPOSSIBILIDADE.

1. Por força de expressa determinação constitucional a disciplina da organização e do funcionamento da Advocacia Geral da União, aí se incluindo a regulação dos direitos e deveres de seus membros, deverá ser veiculada por conduto de Lei Complementar.

2. Assim, a normatividade anterior à Carta de 1988 foi por ela recepcionada com esse status, razão pela qual somente poderia ser revogada por norma de igual ou superior calibre.

3. Como a Lei Complementar nº 73/93 não revogou o art. 1º da Lei nº 2.123/53 e o parágrafo único do art. 17 da Lei nº 4.069/62, tais dispositivos continuam em vigor, não podendo ter sua aplicação

*tolhida pelo quanto disposto no art. 5º da Lei nº 9.527/97.*

*4. Recurso conhecido e provido.”*

2. A União alega ter o acórdão recorrido contrariado os arts. 2º, 7º, inc. VI e XVII, 5º, inc. II, 61, § 1º, inc. II, al. *a*, e 169, § 1º, inc. I e II, da Constituição da República.

2.1. A Recorrente sustenta, preliminarmente, a incompetência absoluta do Juizado Especial Federal Cível, pois o art. 3º, § 1º, inc. III, da Lei n. 10.259/2001, dispõe que:

*“Art. 3º. § 1º Não se incluem na competência do Juizado Especial Cível as causas:*

*III – para anulação ou cancelamento de ato administrativo federal, salvo o de natureza previdenciária e o de lançamento fiscal.”*

No caso em exame, para o acolhimento do pleito dos Recorridos seria necessário anular a Portaria Normativa MARE n. 2/1998, pois:

*“Consoante informações prestadas pelo Departamento de Assuntos Jurídicos Internos da Advocacia-Geral da União através da Nota nº 263/2006 – DAJI/CGU/AGU, importa consignar que a Lei Complementar nº 73, de 10/02/93, que instituiu a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, não tratou, de forma específica, do direito a férias, pois expressamente determinou, no seu art. 26, caput, que ‘os membros efetivos da Advocacia-Geral da União têm os direitos assegurados pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; e nesta lei complementar’. Já a Lei nº 10.480, de 2/7/2002, que criou a Procuradoria-Geral Federal, a qual se acha vinculado o autor, estabelece a vinculação desta à AGU (art. 9º), que exerce sua supervisão.*

*Portanto, os Procuradores Federais como o autor e os membros da Advocacia-Geral da União (Advogados da União e Procuradores da Fazenda Nacional) possuem o direito de férias de 30 (trinta) dias conforme estabelecido na Lei nº 8.112/90 (art. 77), por expressa*

**RE 602381 / AL**

*determinação do art. 26 da lei Complementar nº 73/93. E para regulamentar todos os aspectos relativos às férias dos servidores, foi editada a Portaria Normativa MARE nº 2, de 14 de outubro de 1998.”*

Segundo a Recorrente, dada a necessidade de anulação de ato administrativo federal, o Juizado Especial Cível Federal não teria competência para julgar a causa.

2.2. No mérito, a Recorrente defende que o art. 1º da Lei n. 2.123/1953 e art. 17, parágrafo único, da Lei n. 4.069/1962 e os Recursos Especiais n. 415.691 e 833.296-AgR, do Superior Tribunal de Justiça, aproveitados pelo acórdão recorrido como fundamento, são aplicáveis apenas a Procuradores da Fazenda Nacional e não a Procuradores Federais, cargo ocupado pelos Recorridos.

A União afirma “*não se pode(r) confundir, ou pretender confundir-se, o cargo de Procurador da Fazenda Nacional, membro da Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 2º, § 5º da Lei Complementar nº 73/1993, e que possui lei específica que dispõe sobre sua remuneração (Lei nº 10.549/2002), com o cargo de Procurador Federal, carreira integrante da Procuradoria-Geral Federal, criada pela Lei nº 10.480/2002, apenas vinculada à AGU, que exerce sua supervisão, não possuindo ainda a condição de membro da AGU”.*

A Recorrente prossegue em seus argumentos:

*“... ficou sobejamente elucidado em várias oportunidades e demandas judiciais pretéritas que, desde a instituição da Advocacia Geral da União – AGU, pela Constituição Federal de 1988, tanto os Procuradores da Fazenda Nacional e os Advogados da União, quanto os Procuradores Federais, têm direito a 30 (trinta) dias corridos de férias anuais, ainda que tal não se mostre suficiente e satisfatório em termos de saúde do trabalhador, comparando-se o seu trabalho com o dos membros do Judiciário e do Ministério Público da União e dos Estados.*

Isso porque a Lei Complementar nº 73/1993 – Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União – , não tratou, de forma específica, do direito a férias, pois expressamente determinou, no caput de seu art. 26 que ‘os membros efetivos da Advocacia-Geral da União têm os direitos assegurados pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; e nesta lei complementar’.

Este diploma normativo (Lei nº 8.112/90) estatuiu o período de 30 dias de férias anuais (art. 77, caput), perderam os antigos Procuradores da Fazenda Nacional (no que foram acompanhados pelos demais pares do serviço jurídico da Administração Pública Federal), desde então, o direito a 60 (sessenta) dias de férias anuais, quanto mais os novos integrantes da carreira, que ingressaram já muito depois do novo diploma regente da organização e funcionamento da advocacia pública federal.

Na realidade, foi a própria Lei Complementar nº 73/93 que determinou no seu art. 26 a aplicação Estatuto do Servidor Público Civil no que respeita ao direito de férias dos advogados públicos. Portanto, a Medida Provisória nº 1.522/96 (arts. 4º e 13), convertida na Lei nº 9.527/97, têm, pois, em verdade, apenas natureza meramente interpretativa. E, ainda que assim não fosse, essa medida provisória convertida em Lei incluiu, de forma expressa, a categoria de Procurador entre os seus destinatários, seja porque fez referência à ‘procurador e demais integrantes do grupo jurídico da Administração Pública Federal direta’ (o que inclui a PGF), seja porque expressamente revogou as normas que os equiparavam, em vencimentos, gratificações e vantagens, aos Procuradores da República.

(...) não há sentido em se alegar uma inexistente modificação de Lei Complementar por lei ordinária, na medida que a própria carreira de Procurador Federal integrada pelo autor, foi criada por essa mesma hierarquia normativa, ou seja, pela Medida Provisória nº 2.048-26/2000 (atualmente MP nº 2.229-43, de 6/9/2001) e Procuradoria-Geral Federal pela Lei nº 10.480/02. A bem da verdade, os Procuradores Federais não constam da Lei Complementar nº 73/93, nem são definidos como membros da AGU, segundo a definição constante do seu art. 2º, § 5º.

*Em suma: se o seu cargo, que o principal, foi criado por norma de hierarquia ordinária, porque suas férias, acessório, não poderiam ser estabelecidas da mesma forma?"*

3. Submeti a questão objeto deste recurso extraordinário à análise de repercussão geral, tendo este Supremo Tribunal Federal concluído pela sua existência, nos seguintes termos:

*"DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROCURADORES FEDERAIS: FÉRIAS DE SESSENTA DIAS. LEIS 2.123/1953 E 4.069/1962: RECEPÇÃO PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA.*

*Repercussão geral reconhecida do tema relativo à recepção pela Constituição da República de 1988 das Leis 2.123/1953 e 4.069/1962."*

4. O Procurador-Geral da República proferiu parecer pelo provimento do recurso extraordinário, assim resumido:

*"CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PROCURADORES FEDERAIS. FÉRIAS DE SESSENTA DIAS. LEIS NºS 2.123/52 (ART. 1º) E 4.069/62 (ART. 17). REVOGAÇÃO PELA LEI Nº 9.527/97 (ART. 5º): POSSIBILIDADE. ART. 131, CAPUT, DA CF. RESERVA DE LEI COMPLEMENTAR RESTRITA ÀS MATÉRIAS DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA AGU. NORMAS NÃO RECEPCIONADAS COM STATUS DE LEI COMPLEMENTAR.*

*1. O art. 131 da CF, atribuiu à AGU a representação judicial e extrajudicial da União, diretamente ou por seus órgãos vinculados. A Procuradoria-Geral Federal é órgão autônomo, vinculado à AGU e integrado pelos membros das procuradorias autárquicas e fundacionais sob a denominação de Procuradores Federais (MP nº 2.048-26/2000 e Lei nº 10.480/2002).*

*2. A Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União (LC nº 73, de 10.02.1993) foi editada para dar cumprimento aos comandos do art.*

## RE 602381 / AL

131, caput, da CF, e do art. 29, § 1º, do ADCT, dispondo sobre a organização e funcionamento da AGU. A LC nº 73/93, por isso mesmo, não dispôs expressamente sobre o regime jurídico de seus membros, somente se remetendo aos direitos contemplados pela Lei nº 8.112/90 (art. 26). O art. 5º da Lei nº 9.527/97 apenas tornou explícito o quanto disposto no art. 26 da LC nº 73/93.

3. O direito às férias anuais de sessenta dias previsto pelo art. 1º da Lei nº 2.123/52 e 17 da Lei nº 4.069/63, por ser norma específica, não poderia ser derogado pelo art. 26 da LC nº 73/93, que se remete ao art. 77 da Lei nº 8.112/90 (férias de 30 dias anuais). Os Procuradores Federais somente fazem jus às férias de 60 (sessenta) dias anuais até o advento da MP nº 1.522/96, convertida na Lei nº 9.527/97, que reduziu para 30 (trinta) dias o período de férias anuais dos Procuradores Federais.

4. A reserva de lei complementar contida no art. 131, caput, da CF/88 diz respeito às matérias relativas à organização e funcionamento da Advocacia-Geral da União, não alcançando o regime jurídico aplicável aos integrantes das carreiras da AGU e tampouco o regime jurídico dos integrantes da carreira de Procurador Federal. Precedente: ADI nº 449, RTJ 162/420.

5. Parecer pelo conhecimento e provimento do recurso.”

É o relatório.

20/11/2014

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 602.381 ALAGOAS

V O T O

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA):

Sobre a alegação de incompetência absoluta.

1. Como explicitado no relatório, a Recorrente alega a incompetência absoluta do Juizado Especial Federal Cível, por força do art. 3º, § 1º, inc. III, da Lei n. 10.259/2001.

Todavia, além da ausência de prequestionamento desse tema, não analisado no acórdão recorrido, nem tendo sido opostos embargos de declaração para se demonstrar o prequestionamento da matéria, atraindo-se, assim, a incidência das Súmulas 282 e 356 deste Supremo Tribunal, não há como não se limitar a análise dessa alegação à interpretação da Lei dos Juizados Especiais Federais (Lei n. 10.259/2001), não podendo ser examinado, portanto, em recurso extraordinário.

Mérito. Art. 131 da Constituição da República.

2. A discussão neste processo centra-se na interpretação do art. 131, *caput*, da Constituição da República e a sua aplicação aos procuradores federais.

Tem-se o acórdão recorrido que, ao acolher a tese dos Recorridos, considerou que a exigência de lei complementar para dispor sobre organização e funcionamento da Advocacia-Geral da União, contida no art. 131, *caput*, da Constituição da República, importaria na recepção de disposições normativas anteriores à Constituição de 1988 (mais precisamente o art. 1º da Lei n. 2.123/1953 e o art. 17, parágrafo único, da Lei n. 4.069/1962) com o *status* de lei complementar, não podendo ser

**RE 602381 / AL**

revogadas por lei ordinária (como o art. 18 da Lei n. 9.527/1997).

Por sua vez, a União defende não se aplicar o art. 131 da Constituição da República aos procuradores federais. O Procurador-Geral da República, em seu parecer, sustenta não constituir “organização e funcionamento” a disciplina do direito de férias, pelo que a matéria poderia ser disposta, como o foi, por lei ordinária.

**3. A apreciação do tema exige a exposição da evolução legislativa da matéria.**

Dispunham o art. 1º da Lei n. 2.123/1953 e o art. 17, parágrafo único, da Lei n. 4.069/1962 (este último inicialmente vetado pelo Presidente da República e mantido pelo Congresso Nacional):

*“Lei n. 2.123/1953 -*

*Art. 1º Os procuradores das autarquias federais terão, no que couber, as mesmas atribuições e impedimentos e prerrogativas dos membros do Ministério Público da União, reajustados os respectivos vencimentos na forma do art. 16 da Lei nº 499, de 28 de novembro de 1948, de acordo com as possibilidades econômicas de cada entidade autárquica.”*

*“Lei n. 4.069/1962,*

*Art. 17, Parágrafo único. Aos demais membros do Serviço Jurídico da União, de que trata a Lei nº 3.414, de 20 de junho de 1958, em seu art. 14, itens III e IV, são atribuídos, respectivamente, os mesmos vencimentos, gratificações e vantagens dos Procuradores da República de 1ª Categoria e dos Procuradores da República de 2ª Categoria, observada a exceção deste artigo.”*

Estes dispositivos foram revogados pelo art. 18 da Lei n. 9.527/1997. Essa revogação foi julgada inconstitucional pela Turma Recursal, por considerar que somente lei complementar poderia ter revogado os dispositivos transcritos, com fundamento no art. 131, *caput*, da Constituição da República.

**RE 602381 / AL**

Quanto aos procuradores federais, até a Medida Provisória n. 2.229-43/2001 (ainda vigente, em razão do art. 2º da Emenda Constitucional n. 32/2001) não havia a carreira de Procurador Federal. Antes daquela Medida Provisória havia uma difusão de cargos cujos titulares eram responsáveis pela representação judicial, consultoria e assessoria jurídica das autarquias e fundações públicas federais. A esses cargos se referiam o art. 1º da Lei n. 2.123/1953 e o art. 17, parágrafo único, da Lei n. 4.069/1962.

Com a Medida Provisória n. 2.229-43/2001, art. 35, foi criada a carreira de Procurador Federal, com subordinação administrativa ao Advogado-Geral da União. Ainda não havia a Procuradoria-Geral Federal.

Nos termos do art. 39 da MPr 2.229-43/2001:

*“Art. 39. São transformados em cargos de Procurador Federal, os seguintes cargos efetivos, de autarquias e fundações federais:*

*I – Procurador Autárquico;*

*II – Procurador;*

*III – Advogado;*

*IV – Assistente Jurídico; e*

*V – Procurador e Advogado da Superintendência de Seguros Privados e da Comissão de Valores Mobiliários.”*

Essas carreiras mencionadas no art. 39 da MPr 2.229-43/2001 integravam, antes, o Serviço Jurídico da União e eram regulados por leis ou atos normativos diversos, como a Lei n. 2.123/1953, que dispunha sobre *“a situação jurídica dos Procuradores das Autarquias Federais”* e transformava em cargos de procurador de autarquias os *“cargos ou funções de procurador, consultor jurídico, advogado assistente jurídico, adjunto de consultor jurídico e assistente de procurador”* existentes nas autarquias federais.

A Procuradoria-Geral Federal foi criada pelo art. 9º da Lei n.

**RE 602381 / AL**

10.480/2002:

*“Art. 9º É criada Procuradoria-Geral Federal, a qual fica assegurada autonomia administrativa e financeira, vinculada à Advocacia-Geral da União.*

*Parágrafo único. Incumbe à Advocacia-Geral da União a supervisão da Procuradoria-Geral Federal.”*

O art. 10 da Lei n. 10.480/2002 estatui que *“à Procuradoria-Geral Federal compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial”*.

A única autarquia federal não representada pela Procuradoria-Geral Federal é o Banco Central do Brasil, cuja carreira de procuradores é regulada por norma específica (Lei n. 9.650/1998).

4. Tem-se no documento elaborado pela Procuradora Federal Maria Jovita Wolney Valente, intitulado *“Procuradoria-Geral Federal – Histórico e Evolução”* e disponível no sítio da Procuradoria-Geral Federal na internet<sup>1</sup>:

*“REPRESENTAÇÃO JUDICIAL DAS AUTARQUIAS FEDERAIS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. As autarquias federais sempre foram entidades de direito público e, no tocante à representação judicial, o Decreto-lei nº 986, de 27 de dezembro de 1938 - ‘Dispõe sobre a organização do Ministério Público Federal’ -, inicialmente atribuiu aos Procuradores Regionais da República ‘oficiar mediante vista dos autos em mandados de segurança requeridos contra autoridade federal ou autarquias criadas pela União’ (art. 9º, V) e, no ano seguinte, o Decreto-lei nº 1.215, de 24 de abril de 1939 confiou aos Procuradores Regionais da República a representação judicial total das mencionadas entidades.*

*(...)*

1 [http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/74710](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/74710)

PROCURADORES DAS AUTARQUIAS: ATRIBUIÇÕES E IMPEDIMENTOS E PRERROGATIVAS DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. Em 1953, com fundamento no art. 70, § 4º, da Constituição Federal, foi promulgada, pelo Presidente do Senado Federal, a Lei nº 2.123, de 1º de dezembro de 1953, dispondo 'sobre a situação jurídica dos procuradores das autarquias federais'. Essa lei conferiu aos Procuradores das autarquias federais, 'no que couber, as mesmas atribuições e impedimentos e prerrogativas dos membros do Ministério Público da União'.

(...)

SERVIÇO JURÍDICO DA UNIÃO. Em seguida foi editada a Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, que estabeleceu 'diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais', que possibilitou a expedição do Decreto nº 72.823, de 21 de setembro de 1973, que criou o 'Grupo-Serviços Jurídicos, designado pelo código SJ - 1100', constituído pelas Categorias Funcionais de Procurador da Fazenda Nacional, Assistente Jurídico, Procurador Autárquico, Procurador (Tribunal Marítimo) e Advogado de Ofício (Tribunal Marítimo), no qual fixadas as atribuições dos cargos por categoria.

Em 28 de setembro do mesmo ano o Diretor-Geral do DASP baixou a Portaria nº 158 aprovando 'as especificações de classes do Grupo de Categorias Funcionais – Serviços Jurídicos', publicada no Diário Oficial de 31 do mês seguinte.

ADVOCACIA CONSULTIVA DA UNIÃO NO PODER EXECUTIVO. Do Serviço Jurídico da União, evoluiu-se para a Advocacia Consultiva da União, conforme se vê no Decreto nº 93.237, de 8 de setembro de 1986, integrada pelos seguintes órgãos jurídicos: Consultoria Geral da República; Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, no Ministério da Fazenda; Consultorias Jurídicas dos demais Ministérios, do Estado Maior das Forças Armadas, da Secretaria de Planejamento da Presidência da República e da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República; órgãos jurídicos dos Gabinetes Militar e Civil da Presidência da República, da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional e do Serviço Nacional de Informações; Procuradorias-Gerais ou

*departamentos jurídicos das autarquias; órgãos jurídicos das empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações sob supervisão ministerial e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pela União. Os órgãos jurídicos das fundações já passam a ser mencionados.*

(...)

ÓRGÃOS VINCULADOS À AGU – PROCURADORIAS E DEPARTAMENTOS JURÍDICOS DAS AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES PÚBLICAS. Com a promulgação da Constituição da República em 5 de outubro de 1988, o conglomerado das carreiras jurídicas do Serviço Jurídico da União e de órgãos da Advocacia Consultiva da União (exceto os órgãos jurídicos das empresas públicas, sociedades de economia mista, e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pela União), foi abrigado pela Advocacia-Geral da União, à qual foi confiada a representação, judicial e extrajudicial, da União podendo exercê-las diretamente ou através de órgão vinculado, e as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, conforme se vê no Título IV (Organização dos Poderes), Capítulo IV (Funções Essenciais à Justiça), Seção II (Advocacia Pública), na qual se inclui a ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (art. 131) e os órgãos que lhe sejam vinculados.

No tocante à Advocacia pública, o art. 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988 não deixou dúvidas sobre os órgãos que deveriam integrá-la, quais sejam: 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.” (grifei)

Embora seja certo que a Procuradoria-Geral Federal integra a Advocacia Pública, não é possível concluir que ela integra a Advocacia-Geral da União. A lei usou terminologia própria e inconfundível, qual seja, a Procuradoria-Geral Federal é vinculada à AGU, e não um de seus órgãos.

**RE 602381 / AL**

5. Observa-se do histórico legislativo relativo à Procuradoria-Geral Federal ter-se estruturado ela segundo o que posto em leis ordinárias, mesmo e principalmente no período posterior à Constituição de 1988. Tanto tem a sua razão de ser.

O art. 131 da Constituição da República não tratou da Procuradoria-Geral-Federal ou dos procuradores federais, ou seja, esse dispositivo constitucional não disciplinou a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas (Administração Indireta), mas apenas da União (Administração Direta).

O art. 131 da Constituição tratou da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, no seu § 3º, conforme se observa na sua transcrição:

*“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, os termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.*

*§ 3º Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.”*

Portanto, à representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais não se aplica o art. 131 da Constituição da República, pelo que a Lei Complementar n. 73/1993 (Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União) limitou-se a dispor, em seu art. 17, que os “órgãos jurídicos” das autarquias e das fundações públicas são vinculados à Advocacia Geral da União.

Assim, não ofende o art. 131 da Constituição da República a revogação do art. 1º da Lei n. 2.123/1953 e do art. 17, parágrafo único, da

## RE 602381 / AL

Lei n. 4.069/1962 pelo art. 18 da Lei n. 9.527/1997, pois os dispositivos revogados não foram recepcionados pela Constituição de 1988 como leis complementares.

6. Outro fundamento jurídico conduz a não se reconhecer aos atuais procuradores federais o direito postulado de férias de 60 dias.

A equiparação feita pelo art. 1º da Lei n. 2.123/1953 e o art. 17, parágrafo único, da Lei n. 4.069/1962 entre os procuradores autárquicos ou membros do Serviço Jurídico da União e os membros do Ministério Público da União tinha por objetivo equiparar os direitos entre carreiras com atribuições semelhantes.

Atualmente é impróprio cogitar-se daquela situação, pois o Ministério Público e a Advocacia Pública exercem atribuições distintas. Antes da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público incorporava as funções hoje atribuídas à Advocacia Pública.

O art. 7º, inc. III, do Decreto-lei n. 9.608/1946 atribuía ao Ministério Público Federal a representação da União ou da Fazenda Nacional "*nas causas cíveis em que figurar como autora, ré, assistente ou oponente, ou fôr por qualquer forma interessada*".

A equiparação entre os procuradores autárquicos e os membros do Ministério Público Federal objetivava igualar a condição funcional daqueles que exerciam a representação jurídica das autarquias e fundações com os que exerciam a representação jurídica da Administração Direta da União.

É juridicamente inadequado, portanto, manter a equiparação dos procuradores autárquicos (hoje procuradores federais) aos membros do Ministério Público Federal, que perdeu, desde 5.10.1988, a função de representante jurídico da União, transferida para a Advocacia-Geral da

## RE 602381 / AL

União, nos termos do art. 131 da Constituição da República.

Não faz sentido que o órgão que exerce as funções justificadoras da equiparação (a AGU) não tenha as prerrogativas do Ministério Público Federal e aqueles que se beneficiavam daquela equiparação (procuradores autárquicos) mantenham essas prerrogativas.

7. Quanto aos dois precedentes do Superior Tribunal de Justiça aproveitados no acórdão recorrido para reconhecer aos Recorridos o direito aos 60 dias de férias (e todos os consectários financeiros desse reconhecimento), além de tratarem de procuradores da fazenda nacional, nenhum deles transitou em julgado até o momento.

Contra a decisão proferida no recurso especial n. 415.691, principal precedente do Superior Tribunal de Justiça, foi interposto recurso extraordinário, autuado neste Supremo Tribunal Federal como recurso extraordinário n. 594.481 e distribuído, inicialmente, ao Ministro Joaquim Barbosa e, por substituição, ao Ministro Roberto Barroso. Atualmente, está sob a minha relatoria por força do art. 325-A deste Supremo Tribunal Federal<sup>2</sup>, por tratar-se de tema análogo ao objeto do recurso extraordinário em exame.

A decisão proferida no Recurso Especial n. 833.296-AgR, por sua vez, está fundada na decisão do STJ no Recurso Especial n. 415.691 e, atualmente, está sobrestado naquele Tribunal Superior aguardando o julgamento deste recurso extraordinário, com base no art. 543-B, § 3º, do Código de Processo Civil<sup>3</sup>.

### 8. Pelo exposto, voto pelo parcial conhecimento e, na parte

2 Art. 325-A. Reconhecida a repercussão geral, serão distribuídos ou redistribuídos ao Relator do recurso paradigma, por prevenção, os processos relacionados ao mesmo tema.

3 Art. 543-B, § 3º. Julgado o mérito do recurso extraordinário, os recursos sobrestados serão apreciados pelos Tribunais, Turmas de Uniformização ou Turmas Recursais, que poderão declará-los prejudicados ou retratar-se.

**RE 602381 / AL**

**conhecida, pelo provimento do recurso extraordinário, não reconhecendo aos procuradores federais o direito às férias de 60 dias e seus consectários legais, não recepcionados com natureza de leis complementares o art. 1º da Lei n. 2.123/1953 e o art. 17, parágrafo único, da Lei n. 4.069/1962.**

20/11/2014

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 602.381 ALAGOAS

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
RECTE.(S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
RECDO.(A/S)	: ANA MONTEIRO DE ALMEIDA SANTOS E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: MARLETE PATRIOTA CARVALHO
AM. CURIAE.	: UNIÃO DOS ADVOGADOS PÚBLICOS FEDERAIS DO BRASIL - UNAFE
ADV.(A/S)	: JOSÉ DE CASTRO MEIRA JÚNIOR
AM. CURIAE.	: SINDICATO NACIONAL DOS PROCURADORES DA FAZENDA NACIONAL - SINPROFAZ
ADV.(A/S)	: HUGO MENDES PLUTARCO

EXPLICAÇÃO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Estou fazendo aqui apenas uma reflexão íntima. É a mesma reflexão que fazemos na hora do café, com relação a essa multiplicidade de *amici curiae* que falam em torno do mesmo tema e com esse prazo de quinze minutos, muitas vezes se revelando um *bis in idem*. Isso está certamente a exigir uma maior reflexão da Corte quanto à oportunidade da palavra aos *amici curiae* que defendem a mesma tese.

20/11/2014

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 602.381 ALAGOAS

VOTO

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Presidente, eu bem entendo que aqui está em discussão não apenas o direito de férias de sessenta dias, mas um pouco uma questão de **status**, de paridade entre carreiras.

Não obstante isso, eu ouvi com atenção o voto da eminente Ministra Cármen Lúcia, com o qual eu estou inteiramente de acordo, porque acho que faz a melhor exegese da legislação vigente.

De modo que, tal como Sua Excelência, eu estou assentando como tese em repercussão geral que os Procuradores Federais têm direito a trinta dias de férias, por força do que dispõe o art. 5º da Lei nº 9.527/1997, que é essencialmente o que disse Sua Excelência.

Dessa forma, acompanho-a.

\*\*\*\*\*

20/11/2014

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 602.381 ALAGOAS

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, num primeiro momento, eu fiquei a imaginar que aqueles que ingressaram na carreira com essa promessa anterior de ter um prazo de sessenta dias de férias poderiam ter feito um planejamento de vida, e isso talvez pudesse violar a proteção da confiança.

Mas, na verdade, aqui as regras jurídicas são muito claras, porque há regras que tratam do funcionamento, e há regras que tratam da carreira. A Magistratura, por exemplo, tem um estatuto completo. O Ministério Público também tem um estatuto completo. Aqui é só o funcionamento do órgão. De sorte que lei ordinária poderia modificar isso. E a hipótese é de deferência ao Legislativo, até porque quase que temos aqui uma interpretação autêntica, que veio do próprio legislador, porque o Ministro Gilmar Mendes foi exatamente o autor dessa lei na época em que dirigia a Advocacia-Geral da União.

Eu me vejo também compelido a acompanhar integralmente o voto da Relatora.

20/11/2014

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 602.381 ALAGOAS

VOTO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Eu também acompanho a Relatora. Acho que a matéria ficou muito bem explicitada por Sua Excelência. Também o parecer do Doutor Rodrigo Janot Monteiro de Barros é no mesmo sentido.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 602.381**

PROCED. : ALAGOAS

**RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA**

RECTE.(S) : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RECDO.(A/S) : ANA MONTEIRO DE ALMEIDA SANTOS E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : MARLETE PATRIOTA CARVALHO

AM. CURIAE. : UNIÃO DOS ADVOGADOS PÚBLICOS FEDERAIS DO BRASIL - UNAFE

ADV.(A/S) : JOSÉ DE CASTRO MEIRA JÚNIOR

AM. CURIAE. : SINDICATO NACIONAL DOS PROCURADORES DA FAZENDA NACIONAL - SINPROFAZ

ADV.(A/S) : HUGO MENDES PLUTARCO

**Decisão:** O Tribunal, decidindo o tema 279 da Repercussão Geral, por unanimidade e nos termos do voto da Relatora, conheceu em parte do recurso e, na parte conhecida, deu-lhe provimento. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello e Dias Toffoli, e, neste julgamento, o Ministro Gilmar Mendes. Falaram, pela União, a Dra. Grace Maria Fernandes de Mendonça, Secretária-Geral de Contencioso da Advocacia-Geral da União; pelo *amicus curiae* União dos Advogados Públicos Federais do Brasil - UNAFE, o Dr. André Luís Santos Meira, OAB/DF 25.297, e, pelo *amicus curiae* Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional - SINPROFAZ, o Dr. Hugo Mendes Plutarco, OAB/DF 28.967. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 20.11.2014.

Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Roberto Barroso.

Vice-Procuradora-Geral da República, Dra. Ela Wiecko Volkmer de Castilho.

p/ Fabiane Pereira de Oliveira Duarte  
Assessora-Chefe do Plenário

MENSAGEM VETO  
DA LC 73/93

Mensagem nº 75

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do parágrafo 1º do artigo 66 da Constituição Federal, decidi vetar parcialmente o Projeto de Lei Complementar nº 73, de 1991 (nº 58/91, no Senado Federal), que "Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências".

São os seguintes os dispositivos vetados:

Inciso IV do art. 2º

"Art. 2º - (...)

IV - órgão superior de atividade administrativa: a Secretaria de Controle Interno."

Razões do veto

Embora de caráter administrativo, as atividades de controle interno não esgotam aquelas outras, a cargo da Diretoria Geral da Administração, consignadas no § 1º do art. 45, do projeto, que remete ao Regimento Interno da AGU, a ser editado pelo Advogado Geral da União, a faculdade de dispor sobre a competência, a estrutura e o funcionamento de todos os órgãos que a integram.

Por outro lado, a matéria relacionada com a estrutura, organização e funcionamento das Secretarias de Controle Interno acha-se perfeitamente disciplinada no Decreto nº 96.774, de 26 de setembro de 1988, que promoveu alterações no Decreto nº 93.874, de 23 de dezembro de 1986, como órgão sistêmico que é ligado ao Ministério da Fazenda, e, no que couber, ao Egrégio Tribunal de Contas da União.

Fl. 2 da Mensagem nº 75, de 10.2.93

A manutenção do dispositivo em apreço poderá ocasionar equívocos de interpretação, motivo pelo qual o veto se impõe por contrariedade ao interesse público, na conformidade da regra insita no art. 66, § 1º, da Constituição Federal.

### Inciso III do art. 12

"Art. 12 - (...)

III - exercer a representação e promover a defesa e o controle dos interesses da Fazenda Nacional nas entidades de cujo capital participe a União;"

### Razões do veto

Por contrariedade ao interesse público, uma vez que cabe ao Presidente da República "exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal" (art. 84, inciso II, da Constituição Federal). Em assim sendo, a nomeação (ou a escolha) de quem exercerá a representação e promoverá a defesa e controle dos interesses da Fazenda Nacional, nas entidades de cujo capital participe a União, ficará a cargo do Presidente da República, pois que esse mister faz parte da direção superior, inerente ao titular do Poder Executivo.

### Art. 14.

"Art. 14 - A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, sua estrutura e funcionamento, bem como a Carreira de Procurador da Fazenda Nacional, serão disciplinadas em lei ordinária de iniciativa do Poder Executivo, dentro de cento e oitenta dias."

### Razões do veto

Não há razão de ordem jurídica quem seja a edição de outra lei (ordinária) sobre a estrutura e funcionamento, da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, bem como sobre a carreira de Procurador da Fazenda Nacional, levando-se em consideração que o presente Projeto de Lei Complementar já dispõe sobre a matéria, de resto já disciplinada em outros diplomas. O dispositivo, assim, contraria o interesse público.

### Art. 19 e seu parágrafo

"Art. 19 - Os órgãos jurídicos das autarquias e das fundações públicas, suas demais competências, sua estrutura e o respectivo funcionamento, bem como seus órgãos, carreiras, cargos, integrantes e servidores, disciplinam-se

Fl. 3 da Mensagem nº 75, de 10.2.93

pelos atos legais e regulamentares próprios, observado o disposto nesta Lei Complementar.

Parágrafo único - Os atos legais e regulamentares previstos neste artigo deverão ser implementados no prazo de cento e oitenta dias, contado da publicação desta Lei Complementar."

#### Razões do veto

Ao afirmar que os órgãos jurídicos das autarquias e fundações públicas disciplinam-se "pelos atos legais e regulamentares próprios", a norma projetada (art. 19) permite a interpretação no sentido de que os mesmos estão excluídos do regime jurídico único, o que a torna inconstitucional, por contrariar o art. 39, caput, da Constituição.

Ademais, sendo certo que inexistente qualquer dúvida quanto a serem regidas pelas normas que lhe são próprias as autarquias e as fundações públicas e, como consequência, seus respectivos órgãos jurídicos, o referido art. 19 não encontra justificativa, senão a de pretender submeter ao "disposto na Lei Complementar" as carreiras e cargos daqueles órgãos, criando oportunidade para futuros pleitos de equiparação funcional. Os limites materiais da referida Lei Complementar, traçados no art. 131 da Constituição Federal, não permitem que o citado art. 19 tenha tal extensão.

Vetados por inconstitucionalidade.

#### Parágrafo único do art. 25

"Art. 25 - (...)

Parágrafo único - A promoção por merecimento, da 1ª Categoria para a Especial, pressupõe a apresentação de trabalho escrito, sobre assunto jurídico de relevância para a instituição, à banca examinadora especialmente designada pelo Conselho Superior da Advocacia-Geral da União."

#### Razões do veto

A disposição é de duvidosa constitucionalidade e contrária ao interesse público, uma vez que formula exigência não prevista para qualquer outra carreira do serviço público, conflitando com os critérios gerais de promoção dos servidores. A discriminação, observe-se, atinge precisamente os servidores mais antigos, já no topo da carreira e, portanto, certamente com longo tempo de serviço. Além do mais, trata-se de requisito restritivo, não previsto na Lei Maior, que só o estabelece para o cargo inicial.

Fl. 4 da Mensagem nº 75, de 10.2.93

**Inciso I do art. 36**

"Art. 36 - (...)

I - do Procurador-Geral da Fazenda Nacional, nas hipóteses de competência do Supremo Tribunal Federal e tribunais superiores;"

**Razões do veto**

Por contrariedade ao interesse público, uma vez que compete ao Advogado-Geral da União (art. 4º, inciso III, do presente Projeto de Lei Complementar), representar a União junto ao Supremo Tribunal Federal.

Caso prospere a regra constante do dispositivo insito no artigo 36, haverá uma repartição de competência entre o Advogado-Geral da União, ao qual compete a direção da Advocacia Geral da União (art. 4º, inciso I do Projeto), e o Procurador-Geral da Fazenda Nacional.

**Art. 59 e seu parágrafo**

"Art. 59 - As Assessorias Jurídicas da Secretaria-Geral e das demais Secretarias da Presidência da República são transformadas em Consultorias Jurídicas.

Parágrafo único - Os atuais cargos de Chefe de Assessoria Jurídica dos órgãos a que se refere o caput deste artigo são transformados em cargos de Consultor Jurídico."

**Razões do veto**

O dispositivo em questão tornou-se inaplicável desde a promulgação da Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, que tratou da reorganização da Presidência da República, em virtude da qual a Secretaria-Geral da Presidência da República teve sua estrutura e atribuições revistas e diversas Secretarias foram transformadas em Ministérios. A matéria, por sua vez, dizendo respeito à estrutura organizacional da Presidência da República, deve ser objeto de lei ordinária. A manutenção do texto em lei complementar traria perplexidades na aplicação das normas legais conflitantes.

Contrário ao interesse público.

Fl. 5 da Mensagem nº 75, de 10.2.93

#### Art. 60

"Art. 60 - São transpostos para cargos em comissão do quadro da Advocacia-Geral da União os cargos em comissão, privativos de Bacharel em Direito, existentes nos órgãos jurídicos da Consultoria-Geral da República, da Secretaria-Geral e das demais Secretarias da Presidência da República, do Estado-Maior das Forças Armadas, dos Ministérios e respectivos órgãos autônomos, exceto os do Ministério da Fazenda."

#### Razões do veto

Além da impropriedade no que diz respeito à "Secretaria-Geral e demais Secretarias da Presidência da República", como exposto nas razões de veto ao art. 59, o dispositivo em causa entra em contradição com o art. 11, que estatui a subordinação administrativa dos Consultores Jurídicos aos respectivos Ministros. De tal norma resulta que aos diferentes ministérios competirão as providências e registros administrativos referentes aos cargos e remuneração dos seus titulares, o que seria inviável estando eles integrando a estrutura organizacional da Advocacia-Geral da União.

#### Art. 65

"Art. 65 - A lei especial objeto do art. 26 desta Lei Complementar deve disciplinar a remuneração dos integrantes dos órgãos previstos no art. 2º, dos titulares de seus cargos efetivos e de confiança, bem como a dos dirigentes, vedando-lhes a participação na arrecadação de tributos, contribuições sociais e multas, o recebimento de honorários de sucumbência e a percepção de valor pro labore."

#### Razões do veto

O artigo contradiz diretrizes já assentes na administração brasileira, no que diz respeito à remuneração dos cargos de confiança e de direção que, desde há muito, é objeto de disposição legal única, aplicando-se a todos os cargos de confiança, independentemente da estrutura organizacional que integrem. Não cabe, assim, lei específica para dispor sobre a remuneração dos cargos de direção e assessoramento superiores e demais cargos de confiança da estrutura da Advocacia-Geral da União.

Por outro lado, a remuneração dos cargos das carreiras integrantes da AGU está prevista no parágrafo único do art. 26, sendo desnecessária a repetição do comando legal.

A participação de servidores públicos na arrecadação de tributos já é proibida pelo art. 1º do Decreto-Lei nº 1.025, de 21 de outubro de 1969.

Fl. 6 da Mensagem nº 75, de 10.2.93

Quanto ao **pro labore**, percebido pelos procuradores da Fazenda Nacional por força da Lei nº 7.711, de 22 de dezembro de 1988, limita-se à sucumbência dos devedores vencidos nas Execuções Fiscais (honorários advocatícios). Desses honorários, 50% destinam-se à implantação e modernização das procuradorias da Fazenda Nacional (informatização, custeio de taxas e custos de execuções fiscais, despesas de diligências, **pro labore** de peritos técnicos, avaliador e contadores judiciais, além de despesas de penhora, remoção e depósito de bens).

Esse sistema de incentivo tem funcionado com múltiplo êxito para os cofres da União, sendo o principal fator de crescimento da arrecadação, apesar do decrescente número de procuradores da Fazenda Nacional em todo o País.

Ainda recentemente, o instituto do **pro labore** foi revigorado pela Lei Delegada nº 13, de 27 de agosto de 1992, e pela Medida Provisória nº 306, de 1992, que se convolou na Lei nº 8.477, de 29 de outubro de 1992. Reconhecendo a validade e utilidade do sistema de **pro labore**, o Poder Executivo estendeu esse direito também aos procuradores autárquicos (INSS) pela Lei nº 8.538, de 21 de dezembro de 1992.

Assim, o dispositivo contraria o interesse público, pondo em risco o próprio êxito do esforço da arrecadação. É, inegavelmente, a lei ordinária prevista no art. 26 poderá, com mais propriedade, regular a matéria.

#### Art. 68

"Art. 68 - Continuam a funcionar, em suas estruturas e competências anteriores, por noventa dias, a contar da vigência desta Lei Complementar, os órgãos de consultoria e assessoramento jurídicos do Poder Executivo, ressalvado o disposto no art. 14."

#### Razões do veto

A continuidade do funcionamento dos órgãos de consultoria e assessoramento jurídicos do Poder Executivo, ou seja, no caso, os que vêm a integrar a Advocacia-Geral da União, foi prevista e estatuída de forma diferente no art. 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Com efeito, ali se estabeleceu que tais órgãos continuarão a exercer suas atividades na área das respectivas atribuições até se ter a lei complementar respectiva.

De pronto se constata, então, a antinomia entre uma e outra disposição: enquanto a regra constitucional faz cessar essas atividades com a promulgação da lei complementar, a pretensa norma legal daria sobrevida àquelas atividades por mais noventa dias, isto é, além dos limites fixados na Constituição.

Fl. 7 da Mensagem nº 75, de 10.2.93

É curial que a norma proposta no art. 68 conflitaria com a disposição da Carta de 88 e não poderia subsistir, por flagrante inconstitucionalidade.

Arts. 70 e 71

"Art. 70 - Decorrido o prazo de que trata o art. 68, será transferido, para a Advocacia-Geral da União, o acervo patrimonial dos órgãos jurídicos indicados no art. 60 desta Lei Complementar, exceto o do Ministério da Fazenda.

Art. 71 - É o Poder Executivo autorizado a remanejar, para a Advocacia-Geral da União a dotação orçamentária da Consultoria-Geral da República e os recursos orçamentários previstos para os órgãos jurídicos da Secretaria-Geral e demais Secretarias da Presidência da República, dos Ministérios, e respectivos órgãos autônomos, exceto os do Ministério da Fazenda."

Razões do veto

O veto ao art. 70 é decorrência daquele oposto ao art. 60, ao qual faz remissão.

Já o art. 71 autoriza transferências orçamentárias que não poderão ser efetuadas, uma vez que as Consultorias Jurídicas, sendo órgãos integrantes das estruturas ministeriais, têm os recursos orçamentários distribuídos pelos respectivos ministérios, aos quais se vinculam administrativamente, conforme determina o art. 11 da propositura em exame.

O veto aos citados artigos se impõe em preservação, não somente da própria organização da Administração Pública, como da regularidade do processamento das despesas correntes, notadamente as de pessoal.

Estas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar em parte o projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

Brasília, 10 de fevereiro de 1993.



TEMA CENTRAL: O REGIME CONSTITUCIONAL DA  
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU)

– As autarquias e fundações federais como estruturas administrativas exigentes de quadros advocatícios próprios

Natureza do estudo: parecer jurídico

Consulente: Associação Nacional dos Advogados da União (ANAUNI)

Parecerista: Carlos Ayres Britto

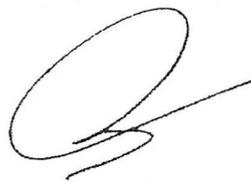


## Parecer Jurídico

Sumário: 1. O presente estudo de Direito e sua caracterização como parecer jurídico. 2. A associação consulente e sua consulta. 3. O focado quesito da consulente. 4. A Seção constitucional da “Advocacia Pública”, nela encartados os temas da “Advocacia-Geral da União”, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal. 4.1. A advocacia como profissão jurídica de assento diretamente constitucional. 4.2. A normação constitucional da advocacia como função essencial à jurisdição e atividade profissional que se biparte em público-administrativa e privada ou autônoma. 4.3. O § 2º do art. 132 da Constituição e sua referência aos “Estados” e ao “Distrito Federal” como unidades federadas ou pessoas jurídicas de natureza política, base territorial e conteúdo humano. 4.4. O focado tema da “Advocacia-Geral da União”, no âmbito da seção constitucional versante sobre a “Advocacia Pública”. 4.5. A advocacia que é própria da AGU e a que não é. 4.6. A Advocacia-Geral da União como instituição-aparelho que presta consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo, mas do lado de fora do respectivo organograma. 4.7. A Advocacia-Geral da União como órgão de Estado, e não de governo. 4.8. A atuação da AGU junto ao STF, em sede de processo objetivo ou de aferição concentrada de constitucionalidade “de norma legal ou ato normativo”. 4.9. A elementar independência



técnica dos membros da AGU que leva à elementar independência funcional da própria instituição. 4.10. A Advocacia-Geral da União enquanto órgão da União como pessoa federada central, exclusivamente. 4.11. A locução constitucional “órgão vinculado” à Advocacia-Geral da União. 4.12. Síntese do regime constitucional da Advocacia-Geral da União. 5. As entidades autárquicas e fundacionais como estruturas administrativas exigentes de quadros advocatícios próprios. 5.1. A dicotomia constitucional “administração direta” e “administração indireta” do Estado. 5.2. As características centrais da Administração Direta do Estado. 5.3. As características centrais da Administração Indireta do Estado. 5.4. A distinção diretamente constitucional entre órgãos e entidades de caráter administrativo-estatal. 5.5. O fenômeno da descentralização estatal-administrativa como expressão de uma racionalidade tão a serviço do princípio constitucional da eficiência quanto da democracia. 5.6. As entidades de Administração autárquica e fundacional como estruturas administrativas exigentes de quadros advocatícios próprios. 6. Respostas pontuais aos quesitos da consulente. 7. FECHO.



## 1. O presente estudo de Direito e sua caracterização como parecer jurídico

1.1. As linhas que passo a escrever são constitutivas de um centrado estudo de Direito. Estudo, no sentido de investigação tão metódica quanto em abstrato dos temas acima identificados como de natureza central e complementar. Estudo de Direito, ademais, porque incidente sobre textos jurídico-normativos ou de Direito Positivo, propriamente. Ora isoladamente, ora em situação de necessária interreferência normativa. Mais ainda: dispositivos encartados na estrutura formal da Constituição brasileira. Com o que se revelam, tais dispositivos, como logicamente veiculadores de normas diretamente constitucionais.

1.2. Novo acréscimo de ideia: o presente estudo de Direito é constitutivo de parecer jurídico. Parecer, por se traduzir em ponto de vista que o seu elaborador tem como de rigor científico para o equacionamento dos temas de Direito aqui versados. Sem, todavia, traduzir-se em decisão. Nem decisão judicial, nem administrativa. Menos ainda em peça advocatícia, ou de caráter ministerial-público.

## 2. A associação consulente e sua consulta

2.1. Quem me solicita a elaboração do presente parecer jurídico é uma associação civil-profissional. Mais exatamente, quem me faz a presente consulta é a Associação Nacional dos Advogados da União (ANAUNI). Consulente que se faz representar pelo seu ilustrado e digno presidente, Dr. Bruno Moreira Fortes.



2.2. Quanto ao focado objeto da consulta, ele consiste em saber se a Advocacia-Geral da União (AGU) detém competência diretamente constitucional para a representação, assessoramento e consultoria jurídica das autarquias e fundações públicas federais. Se negativa a resposta, a consulta passa a se traduzir em um outro questionamento: o de saber da constitucionalidade de lei que venha a conferir tal competência à AGU.

### 3. O focado quesito da consulente

Avanço na dissecação da consulta para aclarar que ela se resume no seguinte e focado quesito: à luz da Constituição brasileira, compete à Advocacia-Geral da União (AGU) a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, tanto quanto o desempenho das atividades de consultoria e assessoramento jurídicos de tais entidades de Administração Pública Indireta?

### 4. A Seção constitucional da “Advocacia Pública”, nela encartados os temas da “Advocacia-Geral da União”, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal

#### 4.1. A advocacia como profissão jurídica de assento diretamente constitucional

4.1.1. Bem, o que se vê dos temas que se fazem objeto da consulta e dos quesitos da consulente é que o presente parecer tem mesmo que versar sobre instituições e institutos jurídicos centralmente constitucionais. Instituições e institutos que têm, para o seu equacionamento jurídico, a

Constituição brasileira como obrigatório ponto de partida. Isto, enfatize-se, a partir da advocacia pública ou estatal como profissão jurídica. É que a Magna Carta Federal fala desse tipo de advocacia como atividade profissional que se desdobra em: a) assessoramento jurídico; b) consultoria jurídica; c) procuratório ou representação, tanto em Juízo quanto fora dele. Todos os três conteúdos do labor advocatício explicitamente indicados na cabeça do art. 131, mais abaixo transcrito.

4.1.2. Claro que estou a falar de advocacia como a Constituição mesma trata: conjunto de atividades próprias de um profissional do Direito. Que é o portador de diploma de nível superior, obtido em faculdade de Direito para tanto credenciada. Mais: portador desse tipo de formação escolar que ainda se submete, com êxito, a exame de conhecimentos mínimos perante banca examinadora de um determinado Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil (art. 8º, inciso IV, § 1º, e art. 58, inciso VI, todos da Lei Federal nº 8.906, de 4 de julho de 1994). Isso como desdobramento lógico da regra constitucional de que “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão” (primeira parte do inciso XIII do art. 5º), desde que “atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer” (segunda parte).

4.1.3. Também é claro que somente estou a incluir nas atividades típicas da advocacia aquelas que a própria Constituição nomina como tais. Que são as atividades compreensivas da “Advocacia Pública” (Seção II do Capítulo IV do Título IV) e da advocacia totalmente privada ou exercida em caráter autônomo (Seção III do mesmo Capítulo e Título de nº IV). Não compreensivas, então, nem das atividades próprias da Magistratura, nem do Ministério Público, tampouco dos defensores públicos nem dos delegados de polícia. Sabido que os magistrados, os



membros do Ministério Público, os defensores públicos e os delegados de polícia são profissionais do Direito, sem dúvida, mas não profissionais da advocacia, propriamente. Donde se poder concluir que, se todo advogado é profissional do Direito, nem todo profissional do Direito é advogado. Em suma, estou a me louvar nas palavras e no sentido que elas tomam no lastro formal da Constituição, a partir dos seguintes dispositivos:

**“Capítulo IV – Das funções essenciais à jurisdição**

Art. 127. (...)

**Seção I – Do Ministério Público (...)**

**Seção II – Da Advocacia Pública**

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.

§ 1º A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 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.

§ 3º Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional que, assim referida pela Constituição como órgão distinto da Advocacia-Geral da União, veio, no entanto, legalmente a se incorporar a este último órgão. É como está na alínea *b* do inciso I do art. 2º da Lei Complementar Federal nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, *verbis*:

“Art. 2º - A Advocacia-Geral da União compreende:



Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

*Parágrafo único.* Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias”.

### “Seção III – Da advocacia e a da Defensoria Pública

Art. 133. O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei.

Art. 134 (...) (sem grifos no original)”.

#### 4.2. A normação constitucional da advocacia como função essencial à jurisdição e atividade profissional que se biparte em público-administrativa e privada ou autônoma

4.2.1. Percebe-se, então, que a Magna Carta Federal trata da advocacia, antes de tudo, como função essencial à jurisdição. Nessa medida, função tão necessária quanto a jurisdição mesma (por isso que etiquetada como “essencial”). Com o que jurisdição propriamente dita e respectivas funções essenciais se elevam ao *status* de atividades estatais. Mas não exclusivamente estatais, pois uma parte das funções

---

I - órgãos de direção superior:

- a) o Advogado-Geral da União;
- b) a Procuradoria-Geral da União e a da Fazenda Nacional;
- c) Consultoria-Geral da União;
- d) o Conselho Superior da Advocacia-Geral da União; e
- e) a Corregedoria-Geral da Advocacia da União.”



qualificadas como essenciais a Lei Maior reservou para a advocacia privada. Assim como é de se ressaltar que os Municípios brasileiros, carentes que são de Poder Judiciário, se limitam ao exercício da função legislativa e da executiva.

4.2.2. Segue firme o Magno Texto no trato da matéria para inserir a advocacia da espécie pública:

I – na estrutura administrativa da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional;

II – como competências e até prerrogativas de cargos de carreira tanto da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional quanto dos Estados-membros e do Distrito Federal.

4.2.3. Em lógico desdobramento, já pelo seu referido art. 133, a Constituição fala da advocacia do tipo exclusivamente privado, a ser exercida em caráter autônomo ou por conta própria. O profissional do Direito a atuar do lado de fora da assessoria jurídica, da consultoria igualmente jurídica e ainda do procuratório estatal. Sem vínculo estatutário ou mesmo contratual-trabalhista com o Poder Público, destarte<sup>2</sup>.

4.3. O § 2º do art. 132 da Constituição e sua referência aos “Estados” e ao “Distrito Federal” como unidades federadas ou pessoas jurídicas de natureza política, base territorial e conteúdo humano

---

<sup>2</sup> Por não ter pertinência com a consulta nem com o quesito de interesse da consulente, deixo de falar, aqui, sobre o tema da possibilidade de advogado público exercer o procuratório privado em outras esferas de interesses que não as da pessoa jurídica de cujos quadros funcionais faça parte.

4.3.1. Deixo assentado, contudo, que a referência feita no § 2º do art. 132 da Constituição aos “Estados” e ao “Distrito Federal” é no exclusivo sentido de unidades federadas. Assim como fez o art. 131 quanto à pessoa jurídica da União. Na acepção, portanto, de pessoas jurídico-políticas de base territorial e conteúdo humano. De entidades federadas. De personalizações jurídicas de *per se* ou não abarcantes de outras personalizações jurídicas, mesmo as de caráter singelamente administrativo. Logo, está-se a lidar com pessoas federadas somente compostas por:

I – Poderes Orgânicos ou de natureza igualmente política (Legislativo, Executivo e Judiciário). Este último, ressalvei, não detido por nenhum dos Municípios brasileiros;

II – unidades divisíveis de competências que recebem o *nomen juris* de órgãos. Órgãos desvestidos de personalidade jurídica própria, porquanto incrustados, exatamente, ou na estrutura administrativa de cada Poder do Estado, ou do Ministério Público, ou ainda de um determinado Tribunal de Contas (eles mesmos, Tribunais de Contas e Ministério Público, a se caracterizar como unidades estatais desprovidas de personalidade jurídica própria ou em apartado). Órgãos, Poderes e demais instituições a se estruturar, agora sim, debaixo da unitária personalidade: ou da União, ou de cada Estados-membro, ou do Distrito Federal, ou de um determinado Município. Uma só personalidade jurídica – a do Estado enquanto pessoa política – a recobrir uma pluralidade de Poderes igualmente políticos, instituições ministeriais públicas e de contas, com os respectivos desmembramentos administrativos (fenômeno da desconcentração do



poder estatal, de caráter endógeno ou orgânico).

4.3.2. Abro um parêntese para pontuar o que me parece uma relevante peculiaridade constitucional-brasileira: a de que o Ministério Público e os Tribunais de Contas não se integram, juridicamente, no sobredito esquema da tripartição dos Poderes. Nem funcional nem organicamente. Seu vínculo jurídico é diretamente com a pessoa da União, ou de cada Estado-membro ou ainda do Distrito Federal, conforme o caso (à exceção dos Conselhos e Tribunais de Contas remanescentemente municipais<sup>3</sup>).

4.3.3. Fecho o parêntese para retomar o tema da unitária personalidade do Estado enquanto pessoa jurídico-política e assentar o seguinte: nenhum ente federado recobre, com sua unitária personalidade, as unidades administrativas a que o Magno Texto apõe os nomes de autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e empresas subsidiárias, porque tais unidades detêm personalidade jurídica própria. Exclusiva. Específica. Distinta da jurídica personalidade de suas *entidades-mãe* ou de criação legal. Equivale a dizer: enquanto a personalidade das pessoas federadas é de natureza jurídico-política e também administrativa (Organizações político-administrativas que são todas essas pessoas federadas, nos precisos termos do *caput* do art. 18 da Constituição), a personalidade dos entes de Administração Indireta é de caráter apenas jurídico-administrativo. Singelamente administrativo, na medida em que de criação simplesmente legal, e não diretamente constitucional. Embora as

<sup>3</sup> Isso porque o *caput* do art. 75 da Constituição se encontra redigido por esta maneira: "As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios".



autarquias ostentem – e somente elas – personalidade jurídica de Direito Público. Por isso que são as únicas unidades de Administração Indireta do Estado a ter na lei o seu mecanismo de imediata criação; ou seja, a própria lei formal e material do Estado a instituí-las, e não apenas autorizando a sua instituição. Confira-se:

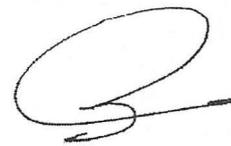
“Art. 37. (...)

I – (...)

XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)”.

4.3.4. Cuida-se de uma diferenciação imprescindível para o equacionamento que me é proposto, pois o certo é que, ali nos arts. 131 e 132 da Constituição, as entidades de Administração Indireta ficaram de fora. Entidades de Administração Indireta ou Descentralizada, porquanto dotadas de personalidade jurídica inconfundível com a do Estado pessoa política, torno a ajuizar (tanto assim que o transcrito art. 132, cabeça, termina com a expressão vocabular “das respectivas unidades federadas”). E se a Constituição não incluiu tais entidades administrativas, também deixou à margem de sua conformação normativa as respectivas procuradorias ou unidades advocatícias. Uma afirmação a puxar outra, como passo a desenvolver nos capítulos entrantes.

4.4. O focado tema da “Advocacia-Geral da União”, no âmbito da Seção constitucional versante sobre a “Advocacia Pública”



No âmbito, pois, da “Advocacia Pública” é que o tema da “Advocacia-Geral da União” normativamente se encaixa. A advocacia pública enquanto atividade estatal que se eleva à dimensão de instituição-ideia, a Advocacia-Geral da União enquanto órgão da União mesma (não do Poder Executivo federal) que se eleva à dimensão de instituição-aparelho. **Instituição-aparelho ou instituição-organismo** que se estrutura juridicamente para servir a uma das modalidades de advocacia pública. Visto que a advocacia pública ou estatal ainda compreende:

I – expressamente, a advocacia que transcorre na esfera administrativa da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e na esfera político-administrativa das unidades federadas dos Estados e do Distrito Federal. Logo, a advocacia pública enquanto continente, as demais advocacias estatais (inclusive a desempenhada pela AGU) enquanto conteúdos;

II – implicitamente ou por *silêncio eloquente*, a advocacia a cargo dos corpos jurídicos próprios das entidades de Administração Pública Indireta ou Descentralizada. Entidades de que fazem parte as autarquias e fundações, ao lado das empresas públicas, sociedades de economia mista e respectivas subsidiárias.

#### 4.5. A advocacia que é própria da AGU e a que não é

Daqui resulta que a própria Constituição *marcou território* em matéria de advocacia pública: a advocacia que incumbe à AGU e aquela que ficou de fora de tal incumbência. Vale dizer:



I – cabe à AGU: a) “representar a União, judicial e extrajudicialmente”; b) desempenhar “as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo”. A primeira incumbência, nos diretos e precisos termos da Constituição: o procuratório administrativo e judicial. A segunda, conforme dispuser a lei da espécie complementar-federal. Dois títulos de legitimação, por conseguinte. Um, perante a pessoa jurídico-política da União. Outro, perante o Poder Executivo da própria União. Também assim dois títulos objetivos de legitimidade operacional: a direta enunciação constitucional e aquela a ser veiculada por lei complementar do tipo federal;

II – não cabe à AGU: a) nem “a representação judicial” nem “a consultoria jurídica das unidades federadas” dos Estados e do Distrito Federal, visto que tais atividades foram adjudicadas aos “Procuradores” dessas duas modalidades de entes federativos (adjudicação também feita por modo diretamente constitucional); b) nem isoladamente representar nem também solitariamente prestar consultoria ou então assessoramento jurídico às entidades de Administração Indireta da União, nelas encartadas as autarquias e fundações estatais, consoante argumentação que passarei a expender um pouco mais à frente.

4.6. A Advocacia-Geral da União como instituição-aparelho que presta consultoria e assessoria jurídica ao Poder Executivo, mas do lado de fora do respectivo organograma



4.6.1. De outra parte, é preciso entender com todo apuro técnico o modo pelo qual a Constituição relaciona a Advocacia-Geral da União e o Poder Executivo Federal. A primeira presta consultoria e assessoramento jurídico ao segundo, por expressa disposição constitucional, é certo. Como é certo que seu chefe ou autoridade máxima – constitucionalmente chamado de “Advogado-Geral da União” – é livremente nomeado e destituído pelo Presidente da República (preenchidos, no entanto, os requisitos da idade mínima de “35 anos”, do “notável saber jurídico e reputação ilibada”). Presidente, a seu turno, que exerce a chefia do Poder em tela, também não há como negar. O que não basta, porém, para a emissão do juízo de que ela, Advocacia-Geral da União, seja órgão do Poder a que serve. Venha a se constituir em instituição que se integra no organograma do Poder por ela permanentemente assistido no plano da consultoria e do assessoramento jurídico. Explico.

4.6.2. Explico, sem dificuldade, porque se trata de um tipo de relação jurídica em que uma coisa não leva à outra. Quero dizer: o juízo de que incumbe à AGU prestar consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo, por modo ininterrupto, não conduz ao juízo de que ela faz parte da “intimidade estrutural”<sup>4</sup> de tal Poder. Não faz. Não faz parte nem da arquitetura orgânico-administrativa, nem da arquitetura de governo do Poder Executivo, pois não há como confundir: a) vinculação funcional da AGU com vinculação orgânica; b) competências advocatícias da AGU com as competências materiais de qualquer dos órgãos do Poder Executivo, os ministérios federais e os da Presidência da República embutidos.

---

<sup>4</sup> Expressão colhida em Celso Antônio Bandeira de Mello, *in Curso de Direito Administrativo*, 30ª ed., São Paulo: Editora Malheiros, 2012. p. 144.

4.6.3. Com efeito, veja-se que a AGU enquanto instituição-aparelho e mesmo quanto à definição de suas funções foi normada no bloco normativo-constitucional devotado ao Poder Judiciário (seção II do Capítulo III do Título IV). Não no focado conjunto de dispositivos versantes sobre o Poder Executivo (Seções de I a IV do Capítulo II do Título IV). Foi centralmente estruturada e até funcionalizada no bloco das instituições públicas exercentes das funções essenciais à jurisdição, portanto. Que são funções de Estado, e não de governo. Conjuntamente com o Ministério Público e as Defensorias Públicas, também eles instituições-aparelho de Estado, e não desse ou daquele Poder orgânico. Também eles dotados de plena autonomia técnica ou quanto ao prisma da interpretação e aplicabilidade do Direito Positivo. A pré-excluí-los de pertencimento a quaisquer dos Poderes da República.

4.6.4. Certo que há referência à AGU no capítulo constitucional especificamente voltado para o Poder Executivo. Uma única vez, em verdade. Mas apenas para possibilitar ao Chefe do Poder Executivo federal delegar algumas de suas competências ao Advogado-Geral da União em matérias de interesse exclusivo da AGU mesma (*Parágrafo único* do art. 84<sup>5</sup>). Isonomicamente com o trato normativo conferido ao “Procurador-Geral

<sup>5</sup> Assim redigido:

“Art. 84 Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

VI – dispor, mediante decreto, sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

(...)

XII - conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei;

(...)

XXV - prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei;

(...)



da República” e aos “Ministros de Estado”. Ministros de Estado, não os membros do Ministério Público, tampouco os da AGU, referidos em específica e apropriada seção normativa dele, Poder Executivo Federal. Sabido que tal categoria de ministros é que se põem à testa de ministérios que se integram, efetivamente, na estrutura do Poder Executivo da União. Coerência irretocável.

#### 4.7. A Advocacia-Geral da União como órgão de Estado, e não de governo

4.7.1. Estas ideias ficam mais facilmente entendidas com o aporte das seguintes e complementares comparações, todas igualmente desatadas (assim penso) do corpo normativo da Constituição:

I – das competências *bifásicas* (fale-se por esse modo) da AGU, a dominante ou de maior relevância é a de representar a pessoa jurídica da União. A de representar a pessoa jurídica da União, e não somente um dos Poderes dela (no caso, o Poder Executivo). Representação tanto judicial quanto extrajudicial. Por isso que, na matéria, a Constituição nem requesta a normação intercalar da lei. Faz-se de “norma constitucional de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata” ou “norma de eficácia plena e mera aplicabilidade” (mera, no sentido de simples ou pronta incidência)<sup>6</sup>. Ao contrário da competência que se traduz em consultoria e assessoramento jurídico, demandante, para a compreensão dos seus contornos, de lei complementar federal;

---

Parágrafo único. O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações.”

<sup>6</sup> Vide as obras doutrinárias de José Afonso da Silva, *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, 8ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2012, pp. 87 e ss. e 101 e ss. e Celso Ribeiro Bastos e Carlos Ayres Britto, *Interpretação e Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, São Paulo: Saraiva, 1982, pp. 36.

II – mas esse reclamo de lei complementar federal tem uma outra serventia cognitiva da máxima importância. É que ele também prevalece quanto à “organização” e ao “funcionamento” dela, AGU, em idêntico tratamento constitucional às instituições do Ministério Público e das Defensorias igualmente públicas (§ 5º do art. 28 e § 1º do art. 134). Mais até, exigência de lei complementar federal que ainda se faz para “o Estatuto da Magistratura” (*caput* do art. 93). A patentear que todas essas tipologias de instituições públicas – Poder Judiciário, Ministério Público, Advocacia-Geral da União e Defensorias Públicas – se constituem de órgãos de Estado, e não de governo. Tipologias de instituições que ainda se unificam por dois traços funcionais: a) o de gravitar em torno da “justiça” como termo sinônimo de “função jurisdicional do Estado” (Capítulo IV do Título IV e *caput* do art. 127, nessa ordem); b) o da absoluta independência técnica dos respectivos membros.

4.7.2. São razões o bastante para se inferir que as competências da AGU, mesmo as de consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo, são competências dela. Não dele. Ao contrário do que sucede com os ministérios federais e com os órgãos da Presidência da República, pois, aqui, nada que é deles deixa de ser do Poder Executivo da União. Sucedendo que as duas tipologias de competências da AGU, embora ontológica ou substantivamente diferenciadas, terminam, de alguma forma, por se imbricar funcionalmente. Terminam por se imbricar funcionalmente, de alguma forma, porém sob a liderança da primeira; quer dizer, as teses de Direito que a AGU vier a sustentar no exercício de sua



competência junto à União (representação judicial e extrajudicial) devem orientar aquelas eventualmente perfilhadas junto ao Poder Executivo. Isso como postura ordinária ou regular ou habitual, para que as posições jurídicas eventualmente assumidas por esse continente institucional-federal que é a União sirvam logicamente de parâmetro para a conduta jurídica do conteúdo em que o Poder Executivo se constitui. A primeira tipologia de competência da AGU a parametrar o exercício da segunda.

#### 4.8. A atuação da AGU junto ao STF, em sede de processo objetivo ou de aferição concentrada de constitucionalidade “de norma legal ou ato normativo”

4.8.1. Deixei por último o exame do regime jurídico da solitária atuação da AGU em sede jurisdicional. Isso para falar da competência que a ela ainda assiste, na pessoa do seu chefe, conforme a seguinte dicção constitucional:

“Quando o Supremo Tribunal Federal apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo, citará, previamente, o Advogado-Geral da União, que defenderá o texto ou ato impugnado” (§ 3º do art. 103 da Constituição).

4.8.2. Aqui, neste novo locus normativo, tenho que o Magno Texto reforça tudo que venho falando em prol da especialíssima compostura jurídica da AGU. É que ela ainda comparece, no dispositivo transcrito, como órgão a serviço de um outro bem jurídico: a própria “Ordem Jurídica” brasileira. A Ordem Jurídica infraconstitucional, em verdade, no pressuposto da franca possibilidade de sua defesa em face da Constituição e pela *voz e caneta* do Advogado-Geral da União. A AGU,



então, como instância genuína ou elementarmente estatal (mas não do Poder Executivo Federal) que é previa e judicialmente citada na pessoa do seu chefe para atuar nesse abstrato entrechoque de Ordens Jurídicas: a de ontologia constitucional e a de natureza infraconstitucional. Esta última em sede de dois diplomas jurídico-positivos: a lei e demais atos normativos federais e estaduais (alínea a do inciso I do art. 102)<sup>7</sup>. Esfera constitucional de heterodoxa atuação em que ela, AGU, não representa nem mesmo a União (não cabe a ela, União, sair em defesa de lei ou de ato normativo estadual, só para ficar nesse restrito campo de argumentação). *Presenta a si mesma, afirmese, para agir em prol da conciliação possível entre as duas referidas Ordens Jurídicas.* Só e só. Por isso que essa terceira modalidade de competência institucional foi regradada do lado de fora da própria Seção normativa que a Magna Carta reservou à “Advocacia Pública”. Do lado de fora de tal centrada Seção e do lado de dentro da Seção devotada ao Supremo Tribunal Federal (Seção de nº II do Capítulo IV do Título IV).

#### 4.9. A elementar independência técnica dos membros da AGU que leva à elementar independência funcional da própria instituição

4.9.1. Convém aprofundar algumas reflexões para a sedimentação dos juízos que mais interessam ao equacionamento jurídico da consulta. A AGU, por se constituir exclusivamente de advogados, goza da independência que é

<sup>7</sup> Sob a seguinte estrutura de linguagem:

“Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)”



ínsita a todo profissional do Direito. Por definição. Uma independência técnica, por evidente, na medida em que interpretar e aplicar o Direito Positivo não pode deixar de traduzir o personalíssimo e até *consciencial* jeito pelo qual o operador jurídico intenta desvelar argumentativamente norma igualmente jurídica; isto é, norma, ou fragmento de norma, ou mesmo uma pluralidade de normas que esse ou aquele enunciado de Direito Positivo venha a veicular. Tanto o enunciado em sua individualizada compostura redacional quanto aquele já imerso em um pertinente sistema, como de generalizada ciência. Quanto mais que fazer parte dos quadros advocatícios do Estado pressupõe a assunção de um tão claro quanto inafastável dever profissional: o dever de, com maior conhecimento de causa, fazer ver às respectivas autoridades que toda a República Federativa do Brasil (nela embutidos os órgãos e entidades administrativos de qualquer dos Poderes, mais o Ministério Público, a própria AGU, a Defensoria Pública da União, dos Estados e do Distrito Federal, além dos Tribunais e Conselhos de Contas) “constitui-se em Estado Democrático de Direito” (*caput* do art. 1º da Constituição). Por conseguinte, um Estado que tanto deve respeitar o Direito por ele mesmo criado – não por acaso o primeiro dos princípios regentes de toda a Administração Pública é o da legalidade, consoante o disposto no mencionado *caput* do artigo constitucional de nº 37 – quanto o Direito para ele criado. Que é, este último, a própria Constituição originária. Saltando à inteligência que os profissionais do Direito são os mais dotados de vocação, envolvimento afetivo-axiológico e preparo científico para lidar com ambas as ordens jurídicas no que elas têm de mais subjacente, conteudístico, teleológico e interreferente<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Certamente por isso é que a citada Lei Federal 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil) dispõe que até mesmo a relação de emprego privado não retira do



4.9.2. É isso mesmo. A Advocacia-Geral da União é “instituição”. Instituição-aparelho ou instituição-organismo que se estrutura juridicamente para prestar, por modo focado, advocacia da espécie pública ou estatal. Uma estrutura jurídico-administrativa que a Constituição Federal centralmente esquadrinha e a lei da espécie “complementar” arremata. Mas sem perder de vista a sua elementar função de órgão integrante de um bem vincado sistema constitucional: o das “Funções Essenciais à Justiça” (Capítulo IV do Título IV, este último alusivo à “Organização dos Poderes”). Com o que ela, Advocacia-Geral da União, sob a objetiva ou dinâmica perspectiva da advocacia de que se encarrega, passa a permanentemente se integrar no esquema constitucional de um sistema de justiça. Inclusive para o exercício da heterodoxa competência da encarecida atuação junto ao STF. Plexo de atuação incompatível com toda e qualquer ideia de subordinação hierárquica ou escalonamento administrativo, torne-se a dizer até à exaustão.

4.9.3. Deveras, é pelo objetivo ou dinâmico prisma de uma específica advocacia estatal que a instituição-aparelho de nome “Advocacia-Geral da União” passa a compor por modo permanente um sistema brasileiro de “justiça”. Justiça como termo sinônimo de jurisdição ou, mais exatamente, “função jurisdicional do Estado”. Uma função que é exclusiva do Poder Judiciário, óbvio, mas a ser prestada com a obrigatória participação dos seguintes profissionais do Direito: a) membros do Ministério Público (art. 127, *caput*), membros das próprias unidades estatais de advocacia (arts. 131 e 132), membros das Defensorias Públicas e da advocacia exclusivamente privada (arts. 133 a 135). Onde a expressa referência constitucional a “Funções Essenciais à

---

operador jurídico “a isenção técnica nem reduz a independência profissional inerente à advocacia” (art. 18).



Justiça”. Justiça, reitero, como expressão sinônima de jurisdição, e não propriamente de Poder Judiciário, como bem explicita a cabeça do art. 129 da Constituição. Sabido que o Poder Judiciário somente opera no campo da jurisdição mediante a profissionalizada atuação dos seus magistrados. Não por outra categoria de líderes jurídicos ou profissionais do Direito.

#### 4.10. A Advocacia-Geral da União enquanto órgão da União como pessoa federada central, exclusivamente

4.10.1. Passo, agora, ao que tenho como necessário para ultimar o bosquejo do regime constitucional da AGU em si mesma considerada. Em si mesma considerada ou pelo seu modo solitário de atuar. Faço-o para, ainda uma vez, formular este juízo técnico: a primeira qualificação *identitária* dela, AGU, é como “instituição”. Instituição da pessoa jurídico-política da União, salvo quando operante nos marcos do exame abstrato de constitucionalidade a que se refere o § 3º do artigo constitucional de nº 103.

4.10.2. Ressalva feita, retorno à consideração do ordinário vínculo jurídico entre a AGU e a União. União enquanto pessoa jurídico-política, a AGU enquanto órgão dessa pessoa. Um órgão composto de advogados que a ele se vinculam por laços de profissionalidade estatutária (salvante o Advogado-Geral da instituição), porquanto recrutados por concurso público de provas e títulos para o provimento em caráter efetivo de cargos estruturados em carreira própria. Todos, porém, a se caracterizar por uma independência técnica ou operativa tão elementarmente conceitual à sua profissão que levou a Constituição a estendê-la ao órgão público em que administrativamente lotados. Daí o necessário *distinguish* entre vínculo funcional da AGU com o Poder Executivo federal e vínculo orgânico



exclusivamente com a pessoa jurídica da União. Além daquele de natureza heterodoxa ou de apresentação de si mesma (dela, AGU), estabelecido pelo § 3º do art. 103 da Constituição.

#### 4.11. A locução constitucional “órgão vinculado” à Advocacia-Geral da União

4.11.1. Já no que toca ao fraseado constitucional “órgão vinculado” à AGU, ele dá conta da possibilidade de a mesma AGU também atuar por modo ocasionalmente emparceirado com outra estrutura estatal-advocatória federal. Uma atuação tão eventual quanto associada, então. E se associada, a se formalizar por acordo de vontades. Não unilateralmente ou de cima para baixo. Noutro dizer, ela, AGU, tem na atuação por si mesma (“diretamente”, fala a Constituição) o seu modo normal ou regular ou típico de operar enquanto órgão da União. Mas ainda pode intentar agir por uma atuação indireta ou “através de órgão a ela vinculado”, também nos expressos dizeres da Lei Maior. Atuação indireta que só pode ser tão pontual quanto concertada com tal categoria de órgão vinculado. Este, além do mais:

I – de compostura jurídica igualmente estatal, pois, se assim não fosse, como poderia ser antecipadamente qualificado como “vinculado” a uma instituição elementarmente estatal e federal como a AGU mesma?

II – componente da chamada “Administração Pública Indireta ou Descentralizada”, pois, solitariamente operando, a AGU é órgão direta e essencialmente de Estado. Não desse ou daquele Poder da União.



Com o que atua *a latere* dos ministérios federais e de quaisquer outros órgãos que a lei venha a instituir.

4.11.2. Nesse rumo de ideias, a estrutura público-advocatória de atuação eventualmente emparceirada com a AGU se define como organismo profissional de natureza jurídica igualmente advocatória. Como um corpo de profissionais do Direito alocados em unidade administrativa distinta da própria AGU. Caso das estruturas advocatórias de Administração Indireta, especialmente aquelas desempenhantes de atividade exclusivamente estatal (situação das autarquias), ou constitucionalmente definidas como de “relevância pública” (entregues à cura dessa ou daquela fundação estatal). Mas estruturas advocatórias que, destituídas de personalidade jurídica, somente podem se vincular funcionalmente à AGU por conduto da entidade estatal-administrativa de cujo organograma façam parte (órgãos internos que são em face de tal entidade). Emparceiramento que se há de viabilizar mediante convênio, pois os objetos e interesses das partes convenientes têm que ser convergentes. A pressupor, logicamente, ganhos de funcionalidade para ambos os parceiros. Somatório de inspiração, ideias, energia, recursos materiais e humanos para compor um sistema, ora mais ora menos duradouro, de aperfeiçoamento advocatório-público de espectro federal. Em sintonia fina com o princípio constitucional da eficiência, mais adiante analisado.

4.11.3. Nova e necessária ressalva: não ignoro a realidade dos quadros advocatórios federais, à época da elaboração dos trabalhos constituintes. A realidade, por exemplo, da então Consultoria Geral da República e dos corpos de advogados integrantes dos antigos Ministérios federais, o que levou os



membros da Assembleia Nacional Constituinte a um certo impasse quanto à melhor maneira de alocação desses profissionais do Direito no organograma do próprio Poder Executivo da União. Daí a fórmula normativa do “órgão vinculado” como instrumento ou mecanismo institucional-público de atuação transversal da AGU, enquanto lei federal não equacionasse tal problema de lotação funcional. Esse o quadro subjacente à redação constitucional do artigo constitucional de nº 131, cabeça<sup>9</sup>. Todavia, como o Direito Positivo deixa para trás suas bases factuais para viger na pura objetividade dos seus textos ou enunciados normativos (o elemento histórico apenas contribuindo por modo subsidiário, se e quando necessário), o que me cabe é interpretar o sentido e alcance da multicitada expressão “órgão vinculado”. Como se a história da Constituição apenas se contasse a partir da data da sua promulgação. É o que estou a fazer neste centrado tópico, para arrematá-lo com a seguinte distinção:

I – cada entidade de Administração Indireta da União se vincula administrativamente e por modo contínuo ao Ministério ou a outro órgão público-federal que lei igualmente federal vier a indicar. Vinculação em termos de acompanhamento, tutela e supervisão. Não propriamente de subordinação ou obediência hierárquica, pois o certo é que toda entidade de Administração Indireta do Estado goza de uma autonomia administrativa que é corolário de sua personalidade jurídica em apartado;

II – os corpos jurídicos de cada qual dessas entidades de Administração Federal Indireta, entretanto, podem se vincular

---

<sup>9</sup> “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.”



tecnicamente à AGU, nos termos de convênio ocasionalmente assinado entre partes: a entidade mesma e a AGU. Corpos administrativamente inseridos no organograma de sua entidade de Administração Indireta, porém com a possibilidade de vínculo jurídico em face da AGU. Com o que o fraseado constitucional “órgãos a ela vinculados” é de se interpretar como “corpo de advogados públicos a ela eventualmente vinculados”. Nunca permanentemente. Nunca submissa ou compulsoriamente. Nunca por eles próprios, mas por intermédio da pessoa jurídico-administrativa a que pertençam.

#### 4.12. Síntese do regime constitucional da Advocacia-Geral da União

4.12.1. Após esse itinerário investigativo-analítico do regime constitucional da AGU, sintetizo meu estudo. Fazendo-o, pontuo que ela, AGU, cumpre dois bem caracterizados papéis: a) de um lado, representar a União mesma – e não exatamente o Poder Executivo –, assim no plano judicial quanto extrajudicial; b) de outra banda, prestar consultoria e assessoramento jurídicos ao Poder Executivo federal – e não exatamente à pessoa da União. Com o que transita do Poder Executivo enquanto plexo de órgãos para a União enquanto pessoa jurídica federada central. Aqui, no exercício de uma habilitação processual-representativa, tanto em processo de índole judicial quanto em processo de natureza administrativa. Ali, no desempenho de uma atividade de assistência jurídico-administrativa (assessoramento) e de estudos e orientação também de cunho jurídico-administrativo (consultoria). Atividades de assessoramento e consultoria que, realizadas com autonomia técnica em relação ao assessorado ou consulente (os órgãos do Poder

Executivo), não raro vão servir de base para teses eventualmente sustentadas em processo administrativo ou então judicial. O que termina por estabelecer um imbricamento ou vasos comunicantes entre os respectivos agentes: os que atuam no campo da representação da pessoa da União e aqueles que desempenham suas funções no campo “interna corporis” do Poder Executivo.

4.12.2. Para esse constitucional desempenho, a AGU se define como instituição-aparelho ou órgão público-federal (não como entidade revestida de personalidade jurídica própria) que tem por membros advogados do seu próprio quadro funcional. Não de outros quadros, como, por exemplo, os advogados das entidades de Administração Indireta da União e os advogados de qualquer outra unidade federada. Advogados próprios, sim, mais que bacharéis em Direito. Arregimentando-os por concurso público de provas e títulos e como profissionais: a) filiados à Ordem dos Advogados do Brasil, nos termos da Lei Federal nº 8.906, de 4 de julho de 1994, por ser a advocacia uma profissão que tem suas qualificações assim legalmente estabelecidas; b) na condição de servidores públicos tão efetivos quanto de carreira, à exceção somente do Advogado-Geral da União, porquanto nomeado para cargo de livre nomeação e desprovimento. Servidores públicos tão efetivos quanto de carreira, juridicamente habilitados para aquilo que a palavra “advocacia” traduz: o específico labor de advogar. Logo, advogar como:

I – prestar assessoramento e/ou consultoria de natureza jurídica;

II – sinônimo de patrocinar ou apoiar ou sustentar por modo técnico-jurídico o interesse de uma determinada parte processual.



Parte em processo administrativo, parte em processo judicial. Sobretudo em processo judicial, devido às vezes tantas que a Constituição fala de “ação”<sup>10</sup>, em contexto nitidamente forense. O Foro como espaço jurisdicional de conhecimento e julgamento de lide ou controvérsia ou litígio ou contenda em torno de um determinado bem da vida, juridicamente protegido. No caso, bem jurídico ou interesse da União, em concreta disputa com outro sujeito de direitos e obrigações. Sem prejuízo da obrigatória atuação da Advocacia-Geral da União nos processos de exame concentrado ou objetivo de constitucionalidade que tramitarem pelo Supremo Tribunal Federal, conforme comentários retro.

4.12.3. É assim por seu chefe ou autoridade superior que a AGU é referida pela Constituição como órgão de defesa – na medida do possível, óbvio –, de lei ou ato normativo federal ou então estadual. Deferência da Constituição para com a Ordem Jurídica infraconstitucional. Função que vem se somar à da mesma AGU enquanto órgão eventualmente central de um sistema de advocacia pública federal que tem por mais saliente compostura normativa: a) a independência técnica dos respectivos operadores jurídicos internos a ela, AGU; b) a busca de um tipo de integração funcional que não pode deixar de respeitar a autonomia administrativa das entidades federais que a lei vier a dotar de personalidade jurídica distinta da jurídica personalidade da União. Tanto quanto a independência técnica dos respectivos corpos de profissionais da advocacia.

## 5. As entidades autárquicas e fundacionais como estruturas administrativas exigentes de quadros advocatícios próprios

<sup>10</sup> Art. 5º, incs. LIX, LXXIII, art. 7º, inc. XXIX, art. 14, §§ 10 e 11, art. 37, §4º, art. 53, §3º, art. 102, inc. I, al. “a”, “j”, “n”, art. 103, *caput*, art. 103-A, §2º, art. 129, incs. I, III, IV, art. 184, §2º.

### 5.1. A dicotomia constitucional “administração direta” e “administração indireta” do Estado

Retrocedo ao art. 37 da Constituição porque em sua própria cabeça é que a dicotomia Administração Pública Direta/Administração Pública Indireta se faz com maior teor de estruturalidade; ou seja, porque no *caput* desse artigo constitucional é que a dicotomia aqui tantas vezes referida se faz com mais nítido propósito de uma racional organização público-administrativa. E se faz com mais nítido propósito racional de organização público administrativa porque: a) alusiva a qualquer dos Poderes de toda e qualquer pessoa federada; b) destinadas, ambas as categorias de Administração, a operar sob os mesmos princípios e em obediência à maioria das regras ali de imediato estampadas. Eis o texto introdutório do artigo em causa:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e também ao seguinte (...)”.

### 5.2. As características centrais da Administração Direta do Estado

Pois bem, essa dicotomia se traduz em que:

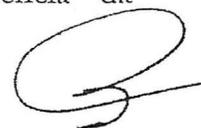
I – a Administração Direta é chamada de “direta” por corresponder à atuação da pessoa jurídica do Estado por ela mesma. **Por ela mesma,**



e não por outra pessoa jurídica. Centralizadamente, portanto. Com a particularidade de se tratar de uma atuação administrativa a que bem assenta o nome de função administrativa. Isso por comparação com a função legislativa e a função jurisdicional do Estado. Mas uma função administrativa por ser de fiel execução da lei. A serviço da lei, então. Ou, por outra, atividade de aplicação da lei, sim, mas aplicação da lei por um modo impessoal, moral, público e eficiente (necessária interreferência normativa dos princípios listados no *caput* do art. 37 da Constituição);

II – essa tipologia de Administração Direta ou Centralizada não é senão o Estado a atuar por seus próprios órgãos. Órgãos internos a ele, ou alocados na sua interioridade. Na sua “intimidade estrutural”, na linguagem de Celso Antônio Bandeira de Mello. Centralizadamente, destarte, como se dá com a AGU. Ela, AGU, entendida como Órgão dessa unidade estatal que porta o nome de “União”. Sendo que esse modo direto ou centralizado de o Estado se decompor em órgãos administrativos para cumprir sua função igualmente administrativa é constitutivo do fenômeno ou mecanismo da desconcentração. Desconcentração orgânica, desconcentração funcional, desconcentração da autoridade estatal, a um só tempo;

III – os órgãos administrativos se estruturam por modo escalonado ou hierarquizado, tendo por vértice a figura do Presidente da República (inciso II do art. 84 da Constituição). Auxiliado este pelos ministros de Estado. No caso da AGU, auxiliado pelo respectivo chefe (o Advogado-Geral da União), mas sem a menor subordinação hierárquica e sem prejuízo da independência da



instituição.

### 5.3. As características centrais da Administração Indireta do Estado

5.3.1. Quanto à Administração Indireta, ela é assim chamada por corresponder à atuação administrativa do Estado por interposta pessoa jurídica. Ele, Estado pessoa jurídico-política, a atuar pela mediação de uma pessoa jurídico-administrativa dele mesmo. Descentralizadamente (descentralizar, aqui, é excluir do centro em que o Estado consiste). Criada por ele, sim, mas operando do lado de fora dele. Não dentro. Com sua própria estrutura ou órgãos internos a ela. Não internos a ele, Estado. Logo, agora o que se tem é o fenômeno da descentralização funcional que se faz acompanhar da descentralização personativa e de autoridade.

5.3.2. Enquanto lá, no círculo da Administração Direta, as respectivas unidades tomam o nome técnico de “órgãos”, aqui, na esfera da Administração Indireta, as respectivas unidades tomam o nome igualmente técnico de “entidades”. Entidades ou entes autônomos, em razão de sua personalidade jurídica distinta da jurídica personalidade da pessoa *mater*. Pessoa *mater* a que tais entidades de Administração Indireta se vinculam, mas não por modo hierarquizado ou de ortodoxa subordinação. Dotadas que são de personalidade jurídica própria, insista-se no argumento. Personalidade própria que vai responder por um nome próprio, finalidades igualmente próprias ou destacadas da finalidade de cada órgão de Administração Direta, liberdade gerencial para tais finalidades (nos limites da lei). Como vai responder por competências, receitas e patrimônio igualmente próprios, além de direção e quadro de pessoal também inconfundíveis com os



de Administração Direta ou Centralizada. Tudo afeiçoado às específicas finalidades de tais pessoas jurídico-administrativas. Por conseguinte, o de que se cuida é de um vínculo jurídico tão-só de acompanhamento, tutela e supervisão pela centralizada pessoa do Estado, como precedentemente encarecido.

#### 5.4. A distinção diretamente constitucional entre órgãos e entidades de caráter administrativo-estatal

Nem é preciso dizer que esse fundamental dualismo entre órgãos e entidades de caráter administrativo-estatal é praticamente unânime na doutrina administrativista brasileira. Mas é sempre bom lembrar que ele é feito, antes de tudo, e até por modo explícito, pela própria Constituição de 1988. Por isso que, a título de amostragem, invoco o testemunho normativo das seguintes enunciações constitucionais:

I – alínea *b* do inciso I do art. 105: “o mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora foi atribuição de órgão, entidade ou autoridade federal, da administração direta ou indireta (...)”;

II – inciso VI do art. 163: “operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”;

III – § 1º do art. 164: “É vedado ao banco central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que seja instituição financeira”;



IV – inciso I do § 5º do art. 165: “o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público”.

#### 5.5. O fenômeno da descentralização estatal-administrativa como expressão de uma racionalidade tão a serviço do princípio constitucional da eficiência quanto da democracia

5.5.1. Mas é de se perguntar, naturalmente: o que leva o Estado a legalmente criar, ou então legalmente autorizar a criação de entidades de Administração Indireta? Resposta: por imperativo de racionalidade estruturante dele mesmo, no âmbito da função administrativa. Uma racionalidade que serve:

I – com imediatidade, ao princípio da “eficiência” administrativa (*caput* do art. 37). Eficiência como otimização de um atuar especializado que signifique o maior grau possível de excelência ou qualidade no se colocar a serviço da coletividade administrada. Óbvio que é assim, porque, afinal, para servir aos administrados pelo modo mais qualificado possível é que a Constituição estrutura e funcionaliza administrativamente o Estado;

II – com mediatidade, tal imperativo de atuação racional do Estado serve ao princípio da democracia. Essa democracia que desde o preâmbulo da Constituição é assumida como a suprema finalidade do labor normativo da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 (“para instituir um Estado democrático” é o que ali se proclama). Um Estado democrático a se positivar com o nome de “Estado



Democrático de Direito”, pelo *caput* do art. 1º da Constituição.

5.5.2. Ora, o Estado Democrático de Direito é, sabidamente, de numerosos conteúdos. Dois deles, vê-se, têm especial serventia para este parecer jurídico. O primeiro, como tradução da ideia-força de que o Estado deve respeitar o Direito por ele mesmo criado. Deve respeitar as leis que ele vier a validamente editar, embora, como regra geral, possa revogá-las. Mas enquanto a revogação não sobrevém, o primeiro a ficar jungido ao princípio da legalidade é ele próprio, Estado. Afinal, é a Constituição mesma que, logo abaixo dela, faz de toda lei válida um ponto de centralidade no interior da “ordem jurídica” (nome que o artigo constitucional de nº. 127 confere ao Direito Positivo brasileiro). Para o que apresta dois emblemáticos dispositivos: um, para estabelecer que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (inciso II do art. 5º); outro, para tornar a “legalidade” o primeiro dos princípios regentes de toda a atividade administrativa do Estado (*caput* do art. 37, ainda há pouco transcrito).

5.5.3. Já o segundo conteúdo do Estado Democrático de Direito que se me afigura de maior préstimo para o presente parecer, ele reside na descentralização em si do poder político em que o Estado consiste. Do poder político-administrativo, no caso, de que o Estado é a encarnação. A sua face mais visível. Tudo no evidente pressuposto de que o poder estatal se caracteriza por instaurar relações verticais ou de autoridade. Relações instituídas de cima para baixo, em face da sociedade civil ou do homem comum do povo (“Quem detém o poder tende a abusar dele”, é a perene advertência do Barão de Montesquieu). Daí que poder estatal dividido signifique poder menos tendente ao absolutismo. À prepotência. Ao autoritarismo. Ao

descomedimento. Ao voluntarismo. No caso da consulta, é o Estado a partilhar com outras pessoas jurídico-administrativas os poderes de sua função igualmente administrativa. E resulta claro que um Estado habituado a limites, a partir de sua própria estruturação orgânico-funcional, mais facilmente respeita direitos alheios. Mais habitualmente experimenta inibições para transbordar do esquadro da legalidade e dos demais princípios do art. 37 da Constituição.

#### 5.6. As entidades de Administração autárquica e fundacional como estruturas administrativas exigentes de quadros advocatícios próprios

5.6.1. Já me aproximando do fecho deste parecer, e atendo-me ao fato de que somente as entidades administrativas das autarquias e fundações federais é que foram objeto da consulta, não tenho como fugir da imperiosidade do seguinte juízo: os quadros advocatícios de cada uma delas não se confundem com os quadros advocatícios da AGU. Deles se exige o mais direcionado conhecimento do Direito para a concreção da específica finalidade de cada qual das duas tipologias de entidade. Tais quadros cognitivamente especializados a concorrerem para a perfeita identidade da pessoa administrativa de que fazem parte assim como para essa mesma identidade concorrem o destacado nome da instituição, sua específica finalidade, seu patrimônio e sua renda, seus quadros diretivos, técnicos e administrativos em geral, sua liberdade gerencial (nos limites da lei, conforme anterior ressalva).

5.6.2. Não basta, porém, dizer que se faz necessário à identidade das autarquias e fundações um quadro advocatício mais voltado para um tipo de



cognição jurídica: a que melhor propicie a concreção das respectivas finalidades (dêlas, autarquias e fundações públicas). É preciso ainda que tal especialização cognitiva se refine pelo cotidiano labor de quem mantenha com sua “repartição” um elo de pertencimento. Um senso mais agudo de responsabilidade profissional que se mescla com um sentimento mais profundo de partilha de um destino comum: o do operador jurídico e o da instituição de cujos quadros funcionais ele faz parte. Um destino profissional enlaçado a um destino institucional. Que termina sendo uma mescla de meio de vida e de razão de viver. Ou, por outra, que termina sendo um mais forte e permanente fator de pró-atividade tão juridicamente cognitiva quanto civicamente devocional. Algo bem mais significativo do que uma simples especialização laboral, por consequência; até porque um quadro advocatício próprio ainda se faz necessário para a entidade administrativa descentralizada poder sair em defesa de si mesma contra eventuais arremetidas antijurídicas de sua entidade *mater*.

5.6.3. Concluo este segmento investigativo-analítico da Constituição para remarcar, ainda que de passagem, a personalidade jurídica de Direito Público das autarquias<sup>11</sup>. Isso por oposição à personalidade jurídica de Direito Privado das demais entidades administrativas do Estado. Com a lembrança adicional de que: a) as autarquias têm a seu encargo essa ou aquela atividade elementarmente pública; b) as fundações estatais são unidades administrativas que se voltam para a realização de atividades “de relevância pública”, de titularidade ou senhorio tão estatal quanto privado (de que servem de ilustração os setores da educação, da saúde, da ciência e da tecnologia); c) as empresas públicas, as sociedades de economia mista e respectivas subsidiárias

<sup>11</sup> A própria etimologia da palavra “autarquia” revela que a autonomia é algo que lhe é inato ou intrínseco. Proveniente do grego, autarquia é governo próprio ou administração de si mesmo.

são entidades administrativas que prestam atividade de natureza econômica.

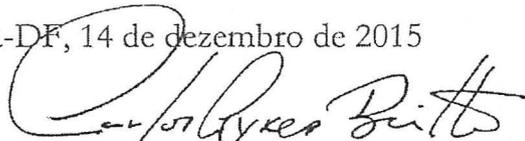
## 6. Resposta ao focado quesito da consulente

Por todo o exposto, assim respondo ao focado quesito da consulente: a Advocacia-Geral da União carece de competência constitucional para a representação judicial e extrajudicial, a consultoria e o assessoramento jurídico das autarquias e fundações públicas federais. Carência insuscetível de suprimento por lei, por se tratar de matéria que jaz sob a absoluta *reserva de Constituição*. O que também significa a impossibilidade de se contornar essa vedação constitucional por meio de lei unificadora das carreiras advocatícias da própria AGU com aquelas encarregadas da representação judicial e extrajudicial, da consultoria e do assessoramento jurídico das autarquias e fundações públicas de índole federal.

## 7. FECHO

Este é o meu parecer, data vênua de entendimento contrário. Parecer que subscrevo com todo o conforto intelectual de quem buscou identificar, estudar e descrever a vontade objetiva da Constituição a respeito dos institutos aqui versados. Não a minha vontade subjetiva.

Brasília-DF, 14 de dezembro de 2015



Carlos Ayres Britto  
OAB-DF nº 40.040

---

CARLOS AYRES BRITTO, mestre e doutor pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, é membro da Academia Brasileira de Letras Jurídicas.

## PARECER

**Referência:** EMI nº 00025/2015 AGU AGU MP

**Assunto:** Consistência constitucional e racionalidade administrativa da criação da carreira de Procurador da União na Advocacia-Geral da União.

**Consultante:** Diretoria da Associação Nacional dos Advogados da União – ANAUNI

**Ementa:** 1. Advocacia-Geral da União: falta de competência constitucional para a representação jurídica de entes da Administração Indireta como *missão ordinária* de suas atribuições; representação a cargo de “órgãos vinculados” à AGU (CF, art. 131). Representação em caráter excepcional pela AGU: precariedade, carência ou impossibilidade da entidade autárquica ou fundacional para defender os seus interesses jurídicos; lei complementar. Termo “União” contido no art. 131 CF: designação de uma das pessoas políticas do Estado Federal brasileiro; não extensão a pessoas administrativas como as autarquias e fundações.

2. Atribuição da representação das autarquias e fundações federais à AGU: inconsistência constitucional; autonomia dessas entidades em relação ao ente central. Estado de coisas inconstitucional danoso à autonomia das autarquias e fundações federais (CF, art. 37, § 8º), especialmente à autonomia das universidades (CF, art. 207). Restrição indevida à garantia de proteção judicial assegurada constitucionalmente a todo e qualquer ente provido de personalidade jurídica (CF, art. 5º, inciso XXXV). Inadequação dos meios de autocomposição previstos no Capítulo II da Lei nº 13.140/2015 para afastar esse estado de coisas: prevalência heterônoma da entidade central sobre os entes descentralizados mediante o Advogado-Geral da União (art. 36, § 1º, e art. 39 da Lei nº 13.140/2015).

3. Procuradoria-Geral Federal e Procuradoria-Geral do Banco Central: “órgãos vinculados” à AGU, não pertencente a esta (CF, art. 131). Integração à AGU: necessidade de emenda constitucional; vedação de integração por normatização infraconstitucional.

4. Inadmissibilidade constitucional da unificação das carreiras de membros da AGU (Advogado da União/Procuradores da Fazenda Nacional nos termos da LC 73/93) com carreiras não integrantes da AGU, como Procuradores Federais (membros da PGF) e Procuradores do Banco Central (membros da PGBC, órgão do Banco Central), salvo por emenda constitucional. Forma derivada de provimento de cargos de uma carreira por titulares de cargo de outras carreiras, de outras entidades e de natureza diversa, sob a roupagem escamoteador: da transformação de cargos, em afronta à Constituição (Súmula 685 do STF).

5. Procuradoria-Geral Federal e Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil: órgãos vinculados à AGU, não pertencente a esta. Procuradores Federais e Procuradores do Banco Central: não pertencentes à AGU.



6. Instituição da Procuradoria-Geral Federal pela Lei n.º 10.480/2002 e criação da carreira de Procurador Federal pela MP n.º 2.229-43/2001: constitucionalidade altamente controversa; dispositivos normativos que tornaram o referido órgão subordinado administrativamente à Advocacia-Geral da União e a mencionada carreira hierarquicamente subalterna ao Advogado-Geral da União.

7. Anteprojeto de lei encaminhado pelo Advogado-Geral da União à Presidente da República mediante a EMI n.º 00025/2015 AGU AGU MP: incompatível com a Constituição Federal.

8. Criação da carreira de Procurador da União na Advocacia-Geral da União, nos termos do referido anteprojeto de lei ordinária, do ponto de vista político-jurídico: prejudicial à racionalidade administrativa no plano federal; danoso à descentralização de funções e à autonomia de entidades da administração indireta; gritante afronta à complexidade, à diferenciação, à diversidade e à especialização funcionais como características e exigências do Estado moderno.

#### I.

#### Da consulta

A Diretoria da Associação Nacional dos Advogados da União – ANAUNI, por meio do seu Presidente, Excelentíssimo Sr. Bruno Fortes, consulta-me acerca da constitucionalidade do anteprojeto de lei destinado à “criação da carreira de Procurador da União na Advocacia-Geral da União, e dá outras providências”, encaminhado pelo Excelentíssimo Advogado Geral da União, Sr. Luís Inácio Lucena Adams, à excelentíssima Presidente da República, mediante a exposição de motivos sob o número EMI n.º 00025/2015 AGU AGU MP. Segundo os termos deste documento, “a proposta tem por objetivo unificar as Carreiras hoje existentes no âmbito da advocacia pública federal, quais sejam: Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional, Procurador Federal e Procurador do Banco Central do Brasil”.

A consulente apresenta indagações nos termos dos seguintes quesitos:

**Primeiro quesito :** Em face do art. 131 da Constituição Federal e outros dispositivos constitucionais aplicáveis ao caso, a AGU pode fazer a representação de entes da Administração Indireta como missão ordinária de suas atribuições? O termo “União” ali estabelecido é designativo da pessoa política ou se estende também às pessoas administrativas como as autarquias e fundações?

**Segundo quesito:** É possível, conforme a Constituição (e de acordo com a racionalidade administrativa nela estabelecida – Administração

ção Direta e Indireta), que a instituição que representa a União (ente central) represente também autarquias e fundações (pessoas jurídicas distintas da União) sob a perspectiva da autonomia das referidas entidades em relação ao ente central (art. 37, §8º e 207)?

**Terceiro quesito:** É possível a integração da Procuradoria-Geral Federal e da Procuradoria-Geral do Banco Central, órgãos que representam autarquias e fundações (Administração Indireta), na AGU por legislação infraconstitucional ou somente por emenda à constituição?

**Quarto quesito:** É possível a unificação das carreiras de membros da AGU (Advogado da União/Procuradores da Fazenda Nacional nos termos da LC 73/93) com carreiras não integrantes da AGU como Procuradores Federais (membros da PGF) e Procuradores do Banco Central (membros da PGBC, órgão do Banco Central)? Ou seja, seria constitucional a edição de ato normativo infraconstitucional que atribuísse aos ocupantes do mesmo cargo público a representação judicial e extrajudicial e as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos da União e das autarquias e fundações públicas federais, por meio da criação de nova carreira com tais atribuições e de seu provimento também por transposição transformação e/ou aproveitamento dos membros das atuais carreiras da AGU, da PGF e da PGBC?

**Quinto quesito:** A Procuradoria-Geral Federal e a Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil são órgãos da AGU? Os Procuradores Federais e do Banco Central são membros da AGU?

**Sexto quesito:** A criação da Procuradoria-Geral Federal pela Lei n. 10.480/2002 e a carreira de Procurador Federal (MP 2.229-43/2001) possuem conformação constitucional?

A seguir, antes de apresentar meus argumentos e respostas aos quesitos formulados pela consultante, apresentarei sucintamente o arcabouço normativo básico.

## II Arcabouço normativo

II.1. Em primeiro lugar, aplicam-se ao presente caso os dispositivos constitucionais concernentes à Advocacia Pública, especialmente à Advocacia-Geral da União, previstos na seção II do Capítulo IV do Título IV da Constituição Federal:

“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.

§ 1º - A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 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.

§ 3º - Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias” (grifei).

Esses dispositivos distinguem, dentro da Advocacia Pública, a Advocacia-Geral da União, não apenas em relação à Advocacia Pública estadual e distrital, prevista no art. 132, mas também perante outros órgãos da Advocacia Pública federal. Isso resulta do exposto no *caput* do art. 131, quando se refere que a AGU representa a União diretamente ou por meio de órgãos a ela vinculados. A esse respeito, esclarece José Afonso da Silva:

“O texto tem redação dúbia, porque quer que a representação da União, em juízo ou fora dele, seja feita pela instituição chamada ‘Advocacia-Geral da União’, mas disse que essa representação pode ser feita por ela diretamente ou através de órgão vinculado – que, sendo apenas vinculado, é órgão autônomo, não subordinado a ela, não integra a dela.”<sup>1</sup>

Além disso, há uma diferenciação constitucional interna na estrutura orgânica da própria AGU, nos termos do § 3º do art. 131, que, pelo critério da especialidade, estabelece a competência da Procuradoria-Geral da Fazenda para representar a União “na execução da dívida ativa de natureza tributária”.

Com base no art. 131 da Constituição Federal, o art. 2º, inciso I a III, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, estabelece a estrutura orgânica da AGU nos seguintes termos:

“Art. 2º - A Advocacia-Geral da União compreende:

I - órgãos de direção superior:

- a) o Advogado-Geral da União;
- b) a Procuradoria-Geral da União e a da Fazenda Nacional;
- c) Consultoria-Geral da União;

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso. *Comentário contextual à Constituição*. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 610

- d) o Conselho Superior da Advocacia-Geral da União; e
  - e) a Corregedoria-Geral da Advocacia da União;
- II - órgãos de execução:
- a) as Procuradorias Regionais da União e as da Fazenda Nacional e as Procuradorias da União e as da Fazenda Nacional nos Estados e no Distrito Federal e as Procuradorias Seccionais destas;
  - b) a Consultoria da União, as Consultorias Jurídicas dos Ministérios, da Secretaria-Geral e das demais Secretarias da Presidência da República e do Estado-Maior das Forças Armadas;
- III - órgão de assistência direta e imediata ao Advogado-Geral da União: o Gabinete do Advogado-Geral da União.
- § 2º - As Procuradorias Seccionais, subordinadas às Procuradorias da União e da Fazenda Nacional nos Estados e no Distrito Federal, serão criadas, no interesse do serviço, por proposta do Advogado-Geral da União.
- § 3º - *As Procuradorias e Departamentos Jurídicos das autarquias e fundações públicas são órgãos vinculados à Advocacia-Geral da União.*
- § 4º - O Advogado-Geral da União é auxiliado por dois Secretários-Gerais: o de Contencioso e o de Consultoria.
- § 5º - São membros da Advocacia-Geral da União: o Advogado-Geral da União, o Procurador-Geral da União, o Procurador-Geral da Fazenda Nacional, o Consultor-Geral da União, o Corregedor-Geral da Advocacia da União, os Secretários-Gerais de Contencioso e de Consultoria, os Procuradores Regionais, os Consultores da União, os Corregedores-Auxiliares, os Procuradores-Chefes, os Consultores Jurídicos, os Procuradores Seccionais, os Advogados da União, os Procuradores da Fazenda Nacional e os Assistentes Jurídicos" (grifei).

Como se pode observar, em conformidade com a regulação constitucional da AGU, o § 3º do citado art. 2º dispõe que as "Procuradorias e Departamentos Jurídicos das autarquias e fundações públicas são órgãos vinculados à Advocacia-Geral da União".

Entretanto, a Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de dezembro de 2001, criou a carreira de Procurador Federal, cabendo considerar especialmente os seus seguintes artigos:

"Art. 35. Fica criada a Carreira de Procurador Federal no âmbito da Administração Pública Federal, nas respectivas autarquias e fundações, composta de cargos de igual denominação, regidos pela Lei nº 8.112, de 1990, com a estrutura de cargo constante do Anexo III.

[...]

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

I - a representação judicial e extrajudicial da União, quanto às suas atividades descentralizadas a cargo de autarquias e fundações públicas, bem como a representação judicial e extrajudicial dessas entidades;

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

III - a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial; e

IV - a atividade de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade dos atos a serem por ela praticados ou já efetivados.

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

§ 2º A lotação de Procurador Federal nas autarquias e fundações públicas é proposta pelos titulares destas.

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

[...]

Art. 39. São transformados em cargos de Procurador Federal, os seguintes cargos efetivos, de autarquias e fundações federais:

I - Procurador Autárquico;

II - Procurador;

III - Advogado;

IV - Assistente Jurídico; e

V - Procurador e Advogado da Superintendência de Seguros Privados e da Comissão de Valores Mobiliários.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica ao Procurador do Banco Central do Brasil" (grifei).

Indo adiante, os artigos 9º a 15 da Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, criaram a Procuradoria-Geral Federal como órgão vinculado à Advocacia-Geral da União, nos seguintes termos:

"Art. 9º. É criada a Procuradoria-Geral Federal, à qual fica assegurada autonomia administrativa e financeira, vinculada à Advocacia-Geral da União.

*Parágrafo único. Incumbe à Advocacia-Geral da União a supervisão da Procuradoria-Geral Federal.*

Art. 10. À Procuradoria-Geral Federal compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial."

§ 1º No desempenho das atividades de consultoria e assessoramento, a Procuradoria-Geral Federal aplica-se, no que couber, o disposto no art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

§ 2º *Integram a Procuradoria-Geral Federal as Procuradorias, Departamentos Jurídicos, Consultorias Jurídicas ou Assessorias Jurídicas das autarquias e fundações federais, como órgãos de execução desta, mantidas as suas atuais competências.*

§ 3º Serão mantidos, como Procuradorias Federais especializadas, os órgãos jurídicos de autarquias e fundações de âmbito nacional.

§ 4º Serão instaladas Procuradorias Federais não especializadas em Brasília e nas Capitais dos Estados, às quais incumbirão a representação judicial e as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos das entidades de âmbito local.

§ 5º Poderão ser instaladas Procuradorias Seccionais Federais fora das Capitais, quando o interesse público recomendar, às quais competirão a representação judicial de autarquias e fundações sediadas em sua área de atuação, e o assessoramento jurídico quanto às matérias de competência legal ou regulamentar das entidades e autoridades assessoradas.

§ 6º As Procuradorias Federais não especializadas e as Procuradorias Seccionais Federais prestarão assessoramento jurídico a órgãos e autoridades de autarquias e fundações de âmbito nacional localizados em sua área de atuação, que não disponham de órgão descentralizado da respectiva procuradoria especializada, e farão, quando necessário, a representação judicial dessas entidades.

§ 7º Quando o assessoramento jurídico de que trata o § 6º envolver matéria específica de atividade fim da entidade, que exija manifestação de procuradoria especializada, ou decisão de autoridade superior da entidade, o Chefe da Procuradoria Federal não especializada e o Procurador Seccional Federal encaminharão a matéria à correspondente Procuradoria Especializada.

§ 8º Enquanto não instaladas as Procuradorias Federais não especializadas e as Procuradorias Seccionais Federais as suas competências poderão ser exercidas pelos atuais órgãos jurídicos das autarquias e fundações de âmbito local, ou por Procuradoria especializada da Procuradoria-Geral Federal existente na localidade, ou por Procuradoria da União, quanto à representação judicial e, quanto ao assessoramento jurídico, por Núcleo de Assessoramento Jurídico da Consultoria-Geral da União.

§ 9º Em cada Procuradoria de autarquia ou fundação federal de âmbito nacional e nas Procuradorias Federais não especializadas haverá setor específico de cálculos e perícias, a ser instalada conforme a necessidade do serviço e a disponibilidade financeira.

§ 10. *O Advogado-Geral da União indicará, para os fins desta Lei, as autarquias e fundações de âmbito nacional.*

§ 11. As Procuradorias Federais não especializadas e as Procuradorias Regionais Federais, a Procuradorias Federais nos Estados e as Procuradorias Seccionais Federais poderão assumir definitivamente as atividades de representação judicial e extrajudicial das autarquias e das fundações públicas federais de âmbito nacional. (Incluído pela Lei nº 11.098, de 2005)

§ 12. As Procuradorias Federais não especializadas e as Procuradorias Regionais Federais, a Procuradorias Federais nos Estados e as Procuradorias Seccionais Federais poderão ainda centralizar as atividades de apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerente às atividades das autarquias e fundações públicas federais, incluindo as de âmbito nacional, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial, bem como as atividades de consultoria e assessoramento jurídico delas derivadas. (Incluído pela Lei nº 11.098, de 2005)

§ 13. Nos casos previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo, as respectivas autarquias e fundações públicas federais darão o apoio técnico, financeiro e administrativo à Procuradoria-Geral Federal até a sua total implantação. (Incluído pela Lei nº 11.098, de 2005)

Art. 11. É criado, na Procuradoria-Geral Federal, o cargo de Procurador-Geral Federal, de Natureza Especial, privativo de Bacharel em Direito de elevado saber jurídico e reconhecida idoneidade.

§ 1º O Procurador-Geral Federal é nomeado pelo Presidente da República, mediante indicação do Advogado-Geral da União. (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

§ 2º Compete ao Procurador-Geral Federal: (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

I – dirigir a Procuradoria-Geral Federal, coordenar suas atividades e orientar-lhe a atuação; (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

II – exercer a representação das autarquias e fundações federais perante o Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Superiores; (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

III – sugerir ao Advogado-Geral da União medidas de caráter jurídico de interesse das autarquias e fundações federais, reclamadas pelo interesse público; (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

IV – distribuir os cargos e lotar os membros da Carreira nas Procuradorias-Gerais ou Departamentos Jurídicos de autarquias e fundações federais; (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

V – disciplinar e efetivar as promoções e remoções dos membros da Carreira de Procurador Federal; (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

VI – instaurar sindicâncias e processos administrativos disciplinares contra membros da Carreira de Procurador Federal, julgar os respectivos processos e aplicar as correspondentes penalidades; (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

VII – ceder, ou apresentar quando requisitados, na forma da lei, Procuradores Federais; (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

VIII – editar e praticar os atos normativos ou não, inerentes a suas atribuições. (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

§ 3º No desempenho de suas atribuições, o Procurador-Geral Federal pode atuar junto a qualquer juízo ou Tribunal. (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

§ 4º É permitida a delegação da atribuição prevista no inciso II do § 2º deste artigo aos Procuradores-Gerais ou Chefes de Procuradorias, Departamentos, Consultorias ou Assessorias Jurídicas de autarquias e fundações federais e aos procuradores federais na Adjutoria de Contencioso, bem como as dos incisos IV a VII do § 2º deste artigo ao Subprocurador-Geral Federal. (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

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

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

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

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

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

§ 2º Até que a Procuradoria-Geral Federal disponha de orçamento próprio, a remuneração dos Membros da Carreira de Procurador Federal incumbe à autarquia ou fundação federal em que o servidor estiver lotado ou em exercício temporário, e à Advocacia-Geral da União quando em exercício temporário em órgãos desta.

§ 3º Os dirigentes dos órgãos jurídicos da Procuradoria-Geral Federal serão nomeados por indicação do Advogado-Geral da União.

§ 4º O Presidente da República poderá delegar ao Advogado-Geral da União competência para prover, nos termos da lei, os cargos, efetivos e em comissão, da Procuradoria-Geral Federal.

§ 5º São criados na Procuradoria-Geral Federal 1 (um) cargo de Subprocurador-Geral Federal, DAS 101.6, 1 (um) de Adjunto de Consultoria, e 1 (um) de Contencioso, DAS 102.5, 1 (um) de Chefe de Gabinete do Procurador-Geral Federal, DAS 101.4.

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

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

Parágrafo único. A representação judicial exercida pela Advocacia-Geral da União na forma dos arts. 11-A e 11-B da Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1993, acrescentados pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001, poderá ser gradualmente assumida pela Procuradoria-Geral Federal, conforme ato do Advogado-Geral da União, observado o disposto no § 8º do art. 10.

Art. 15. O disposto nos arts. 10 e 11 não se aplica à Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil” (grifei).

Enquanto nos termos do art. 2º, § 5º, e arts. 20 a 22 da Lei Complementar nº 73/1993, combinado com o art. 11 da Lei nº 10.549, de 13 de novembro de 2002, a Ad-

vocacia-Geral da União é formada pelas carreiras de advogado da União e de Procurador da Fazenda Nacional, a Procuradoria-Geral Federal é constituída pela carreira de Procurador Federal, conforme o art. 12 da Lei nº 10.480/2002.

Por fim, cabe enfatizar que a carreira de Procurador do Banco Central, criada pela Lei nº 9.650/1998, originária da Medida Provisória nº 1650-18/1998, que organizou o pessoal do Banco Central do Brasil, é mantida isolada, distinguindo-se da carreira de Procurador Federal, e, portanto, está vinculada de uma maneira especial à Advocacia-Geral da União<sup>2</sup>.

**II.2.** Outro aspecto do arcabouço normativo constitucional que é relevante para o esclarecimento da presente controvérsia reside na determinação de que o funcionamento e a organização da Advocacia-Geral da União devem ser definidos em lei complementar, nos termos do *caput* do art. 131 da CF. Essa reserva de lei complementar proíbe a regulação da matéria por lei ordinária, mas veda, sobretudo, que a matéria seja delegada ao Poder Executivo.

**II.3.** Outros dispositivos constitucionais também são relevantes para o preciso entendimento da consulta ora apresentada. Particularmente quanto ao regime jurídico das autarquias e fundações públicas, cumpre mencionar o disposto no inciso XIX do art. 37 da Constituição Federal:

“XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Relacionado a esse dispositivo está o tratamento processual diferente das fundações e autarquias no âmbito da distribuição constitucional de competências da justiça federal em relação aos entes federais, conforme estabelece o art. 109 da Constituição Federal:

“109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falências, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho”.

Nesse particular, surge a questão da possibilidade de conflitos jurídicos entre União e entidades da administração indireta federal, tema a que voltarei adiante.

A esse respeito, ganha especial relevo o regime jurídico constitucional das universidades, conforme estabelecido no *caput* do art. 207 da Constituição Federal:

<sup>2</sup> Cf. GUEDES, Jefferson Carús; HAUSCHILD, Mauro Luciano. *Nos limites da história: a construção e a Advocacia-Geral – livro comemorativo aos 15 anos da AGU*. Brasília: UNIP/UNAFE, 2009, pp. 130-1.

“Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.”

O regime de autonomia universitária, que se aplica “às instituições de pesquisa científica e tecnológica” nos termos do § 2º dessa disposição constitucional, aponta para a possibilidade e não rara ocorrência de conflitos jurídicos entre essas entidades da administração indireta e a União como pessoa jurídica central da esfera federal, muitas vezes envolvendo contendas judiciais. Essa singularidade da autonomia universitária terá relevância nos argumentos que serão apresentados posteriormente.

II.4. Por fim, ainda vinculado à caracterização constitucional das autarquias e fundações públicas como entidades da administração indireta com plena personalidade jurídica, cabe mencionar a sua definição em termos da legislação ordinária correspondente, a saber, conforme o art. 5º do Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, recepcionado, nesse particular, pelo regime constitucional vigente:

“Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

(...)

IV - Fundação Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes. (Incluído pela Lei nº 7.596, de 1987)

§ 2º O Poder Executivo enquadrará as entidades da Administração Indireta existentes nas categorias constantes deste artigo.

§ 3º As entidades de que trata o inciso IV deste artigo adquirem personalidade jurídica com a inscrição da escritura pública de sua constituição no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, não se lhes aplicando as demais disposições do Código Civil concernentes as fundações. (Incluído pela Lei nº 7.596, de 1987).”

Esse dispositivo prescreve a autonomia das autarquias e fundações públicas como um requisito fundamental da descentralização administrativa. A qualquer negação ou restrição da autonomia dessas entidades subjaz uma pretensão centralizadora que carece de base constitucional.

### III.

#### Resposta ao primeiro quesito

Em face do arcabouço normativo acima apresentado, considerarei a seguir a controvérsia sobre a constitucionalidade da pretensão de, mediante lei ordinária, unificar todas as carreiras da advocacia pública federal em uma única carreira, Procurador da União na Advocacia-Geral da União, tendo em vista os questionamentos levantado pela Diretoria da Associação Nacional dos Advogados da União.

No primeiro quesito indaga-se se, nos termos do art. 131 da Constituição Federal e outros dispositivos constitucionais aplicáveis ao caso, a AGU pode fazer a representação de entes da Administração Indireta como missão ordinária de suas atribuições. Adicionalmente, questiona-se se o termo “União” estabelecido nesse dispositivo constitucional designa a pessoa política ou se estende também a pessoas administrativas como as autarquias e fundações.

Começemos com a resposta à segunda indagação. A União é uma pessoa política de direito público. No sistema federativo, as outras pessoas políticas são os estados e os municípios. Não há dúvida de que essas entidades não se confundem, em termos técnicos, com as entidades criadas, conforme a Constituição Federal, para fins de descentralização administrativa, pela União, pelos estados e pelos municípios, a saber, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista no regime constitucional brasileiro. Em relação à União, única pessoa jurídica da administração pública federal direta, os estados e os municípios gozam de autonomia política e poder de auto-organização (o que não significa, evidentemente, “soberania”). Por sua vez, embora vinculadas politicamente à União, as entidades da administração indireta, especialmente as autarquias e fundações, gozam de autonomia administrativa. Não me parece que seja necessário, nessa oportunidade, retomar a imensa literatura a esse respeito. A conexão integradora do art. 5º do Decreto Lei nº 200/1967 com o inciso XIX do art. 37 da Constituição Federal, ambos acima citados (itens II.3 e II.4), são elementos claros, que impedem qualquer confusão entre União e suas autarquias e fundações como uma unidade administrativa. Ao contrário, do que se trata é de diversidade, pluralidade, enfim, descentralização administrativa fundada constitucionalmente e, enfim, insuscetível de ser superada por normatização infraconstitucional.

A resposta à segunda questão já aponta a direção que deve ser tomada em relação à primeira indagação do primeiro quesito. A possibilidade de uma atuação da AGU para representar pessoa jurídica da administração indireta federal só deve ocorrer, em *casos excepcionais*, por carências especificamente justificadas da entidade vinculada à União. Essa hipótese foi estabelecida nos termos dos artigos 11-A e 11-B da Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995, incluídos pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001:

“Art. 11-A. Fica autorizada a Advocacia-Geral da União a assumir, por suas Procuradorias temporária e excepcionalmente, a representação judicial de autarquias ou fundações públicas nas seguintes hipóteses:

- I - ausência de procurador ou advogado;
- II - impedimento dos integrantes do órgão jurídico.

§ 1º A representação judicial extraordinária prevista neste artigo poderá ocorrer por solicitação do dirigente da entidade ou por iniciativa do Advogado-Geral da União.

§ 2º A inexistência de órgão jurídico integrante da respectiva Procuradoria ou Departamento Jurídico, em cidade sede de Órgão judiciário perante o qual corra feito de interesse de autarquia ou fundação da União, configura a hipótese de ausência prevista no inciso I deste artigo.

§ 3º O Advogado-Geral da União, com a finalidade de suprir deficiências ocasionais de Órgãos Vinculados à Advocacia-Geral da União, poderá designar para prestar-lhes colaboração temporária membros efetivos da Advocacia-Geral da União, Procuradores Autárquicos, Assistentes Jurídicos e Advogados de outras entidades, seja em atividades de representação judicial ou de consultoria e assessoramento jurídicos, estando, enquanto durar a colaboração temporária, investidos dos mesmos poderes conferidos aos integrantes do respectivo Órgão Vinculado.

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

§ 1º Os Procuradores Autárquicos, Assistentes Jurídicos e Advogados integrantes dos quadros das entidades de que trata o caput neles permanecerão, até que lei disponha sobre a nova forma de representação judicial, direta e indireta, da União, consideradas as suas entidades autárquicas e fundacionais, bem como sobre a prestação de consultoria e assessoramento jurídicos a essas entidades.

§ 2º Os órgãos jurídicos das entidades relacionadas no Anexo V desta Lei continuarão, até 7 de julho de 2000, como co-responsáveis pela representação judicial quanto aos assuntos de competência da respectiva autarquia ou fundação.

§ 3º As citações, intimações e notificações das autarquias e fundações relacionadas no Anexo V desta Lei, bem como nas hipóteses de que trata o art. 11-A, serão feitas às respectivas Procuradorias da Advocacia-Geral da União, asseguradas aos seus membros, no exercício da representação judicial de que trata o art. 11-A e este artigo, as prerrogativas processuais previstas em lei.

§ 4º Os Órgãos Jurídicos das entidades de que trata o caput, juntamente com os respectivos Órgãos da Advocacia-Geral da União, no prazo de sessenta dias, farão o levantamento dos processos judiciais em andamento, indicando a fase em que se encontram.

§ 5º Até o advento da Lei referida no § 1º deste artigo, o Advogado-Geral da União, de ofício ou mediante proposta de dirigente de Procuradoria da União, poderá designar Procuradores Autárquicos, Advogados e Assistentes Jurídicos das entidades relacionadas no Anexo V desta Lei para terem exercício nas Procuradorias da Advocacia-Geral da União.

§ 6º A Procuradoria-Geral da Fundação Nacional do Índio permanece responsável pelas atividades judiciais que, de interesse individual ou coletivo dos índios, não se confundam com a representação judicial da União.

§ 7º Na hipótese de coexistirem, em determinada ação, interesses da União e de índios, a Procuradoria-Geral da Fundação Nacional do Índio ingressará no feito juntamente com a Procuradoria da Advocacia-Geral da União.”

Esclareça-se, inicialmente, que o parágrafo único do art. 14 da Lei nº 10.480/2002 estabeleceu que a representação prevista nesses dispositivos “poderá ser gradualmente assumida pela Procuradoria-Geral Federal, *conforme ato do Advogado-Geral da União*” (grifei). Não se trata rigorosamente de uma revogação, mas de uma previsão *sui generis* de superação paulatina de competências excepcionais estabelecidas em norma vigente, dependente de ato do Advogado-Geral da União. Daí por que, embora essa lei possa ter tido um efeito prático semelhante a uma revogação dos citados dispositivos legais, especialmente do transcrito art. 11-B, cabem algumas considerações sobre o sentido e a validade deles na ordem constitucional vigente.

Quanto à constitucionalidade material desses dispositivos, cabe considerar, em primeiro lugar, o art. 11-A. Nesse dispositivo, está evidenciado que se trata de autorização temporária e excepcional. A entidade criadora tem responsabilidade pela entidade criada e não poderia deixá-la à míngua em caso de precariedade, carência ou impossibi-

lidade de atuar em determinada esfera. As duas hipóteses previstas no art. 11-A, a “ausência de procurador ou advogado” (inciso I) e o “impedimento dos integrantes do órgão jurídico” (inciso II) apontam exatamente para a impossibilidade de a respectiva autarquia ou fundação ser representada judicialmente por advogado público do seu quadro funcional. Não vislumbro, nesse caso, inconstitucionalidade material, pois está caracterizada a necessidade de suporte à respectiva autarquia ou fundação pela Advocacia-Geral da União.

A hipótese do art. 11-B já exige uma análise mais acurada quanto à sua conformidade constitucional material. De acordo com esse dispositivo, cabe à AGU a representação judicial de noventa e seis entidades indicadas no Anexo V da Lei nº 9.028/1995. Para que se possa admitir a constitucionalidade desse dispositivo, em termos substantivos, deve-se pressupor a precariedade, carência ou impossibilidade de representação judicial dessas entidades por advogados públicos do seu próprio quadro funcional. Não há nada, porém, que esclareça essa questão no supracitado art. 11-B. Também não há nenhuma referência à excepcionalidade ou temporalidade da representação dessas entidades da administração indireta pela AGU. Portanto, parece manifestamente controversa a conformidade constitucional material do art. 11-B da Lei nº 9.028/1995.

Entretanto, mesmo admitida a legitimidade constitucional material não apenas do art. 11-A, mas também do art. 11-B da Lei nº 9.028/1995, argumentando-se pela excepcionalidade da representação judicial das respectivas autarquias e fundações indicadas no Anexo V dessa Lei, ainda assim, para ambos os dispositivos resta a questão de sua constitucionalidade formal ou procedimental. Tendo em vista que, conforme a Constituição Federal, a organização e o funcionamento da AGU estão reservados a lei complementar (art. 131, *caput*), parece-me constitucionalmente questionável que a ampliação das atribuições da AGU para representar judicialmente autarquias e fundações federais, mesmo em caráter excepcional, possa ser estabelecida por lei ordinária ou medida provisória. A falha formal é evidente. Por um lado, a incompatibilidade procedimental decorre diretamente do § 1º, inciso III (incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001) do art. 62 da Constituição Federal, que determina ser “vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria” “reservada a lei complementar”. Por outro lado, tal incongruência constitucional formal resulta do fato de que a aprovação de lei complementar exige maioria absoluta (CF, art. 69), ao contrário do requisito de maioria simples para a lei ordinária (CF, art. 47). Portanto, embora se possa

admitir, com base no argumento da excepcionalidade, a constitucionalidade material dos artigos 11-A e 11-B da Lei 9.028/1995 (algo altamente discutível em relação a este último dispositivo), não se pode deixar de lado, em termos estritamente jurídico-constitucionais, sem tergiversações de posturas meramente políticas contrárias à constituição, a consistência da alegação de inconstitucionalidade formal desses dispositivos legais.

No que concerne, porém, à representação judicial de entes da Administração Indireta como *missão ordinária* das atribuições da AGU, não me parece suficiente a existência de lei complementar. Nesse caso estaria descaracterizada a dimensão constitucional de atuação da AGU, que se destina à representação da *União*, judicial e extrajudicialmente, assim como à atividade de consultoria e assessoramento jurídicos do Poder Executivo, mas não à representação judicial de entidades da administração indireta, a serem representadas judicialmente por órgãos vinculados à AGU, que não a integram (CF, art. 131, *caput*). Além disso, tal situação feriria a autonomia das entidades fundacionais e autárquicas, levando a uma centralização administrativa incompatível com o regime constitucional em vigor, conforme se expressa particularmente no § 8º do art. 37 da Constituição Federal, ao referir-se à possibilidade de ampliação contratual da “autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta”.

A esse respeito, duas decisões judiciais são dignas de nota. O TRF da 1ª Região, em julgado de 11 de junho de 2002, decidiu pela “ausência de previsão constitucional” para que a AGU exerça a “representação da Faculdade de Medicina do Triângulo Mineiro”, apoiado no seguinte fundamento:

“Nem na Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União nem na Constituição existe previsão para que a AGU possa representar as Autarquias e Fundações Federais.”<sup>3</sup>

Na mesma linha, foi a orientação do Tribunal Regional da 2ª Região, em julgado de 2 de outubro de 2001, no seguintes termos da ementa do acórdão:

“2 - Lei Complementar nº 73, de 10/02/1993, que instituiu a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União dispõe em seu art. 2º, § 3º e art. 17, inciso I, que a AGU compreende, entre outros, as Procuradorias e Departamentos Jurídicos das Autarquias, porque são órgãos a ela vinculados, competindo aos órgãos jurídicos daquelas, a sua representação judicial e extrajudicial.

3 - O Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - INMETRO, Autarquia Federal, criada através da Lei nº 5.966, de 11/12/1973, somente pode se fazer representar judicialmente, através de órgão vinculado à Advocacia-Geral da União como descrito no mencionado artigo 131, da *Lex Magna*, e conforme imposte

<sup>3</sup> TRF da 1ª Região. 1ª T. Suplementar. AGRAC 1997,01.00.038311-8/MG- Relator: Juiz Manoel José Ferreira Nunes. Julg. 11/06/2002, DJ 04/07/2002, p. 58.

pelas disposições imperativas insitas nos arts. 2º, §3º e 17, inciso I, da Lei Complementar nº 73, de 10/02/1993, ou seja, através de Procuradores de seus Quadros.”<sup>4</sup>

Essas decisões conformam-se plenamente à letra e ao sentido dos dispositivos constitucionais e legais atinentes à matéria. Nesses termos, toda e qualquer pretensão de ampliar a competência da AGU para que esta atue, *ordinária e regularmente*, na representação judicial de autarquia ou fundação federal tende a levar a conflitos de normas infraconstitucionais com a Constituição Federal, exigindo a consequente declaração de inconstitucionalidade. Nesse ponto, cabe passar à resposta do segundo quesito.

#### IV

##### Resposta ao segundo quesito

No segundo quesito, indaga-se se é possível, conforme a Constituição (e de acordo com a racionalidade administrativa nela estabelecida – Administração Direta e Indireta), que a instituição que representa a União (ente central) represente também autarquias e fundações (pessoas jurídicas distintas da União) sob a perspectiva da autonomia das referidas entidades em relação ao ente central (art. 37, § 8º, e 207).

A resposta a esse quesito já foi praticamente absorvida na resposta ao primeiro quesito, mas cabem alguns comentários complementares. Dada a descentralização administrativa prevista no art. 37, § 8º, da Constituição Federal, acima transcrito, surge, em relação às entidades da administração indireta, a seguinte questão: como será resolvida a situação de conflito de natureza jurídica entre essas entidades e a União no plano federal? Essa hipótese é relevante especialmente porque o conceito de personalidade jurídica carrega consigo o direito de ação. Nesse particular, cada uma das entidades federais, com bases em sua própria personalidade jurídica pode entrar em contenda com outra. As fundações e autarquias federais poderão não só propor ação umas contra as outras ou contra as empresas públicas e sociedades de economia mista federais, mas também contra a União. Além disso, poderão ser réu em ação proposta por qualquer outra dessas entidades federais. A esse propósito, o art. 109, inciso I, da Constituição Federal, acima citado (item II.3), estabelece a competência dos juízes federais para processar e julgar “as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes”. Imaginem se coubesse a AGU defender uma causa em que autarquia ou fundação federal estivesse como autora ou ré perante a União. Tal situação implicaria, sem sombra de dúvidas uma chocante negação da autonomia da respectiva entidade da administração indireta. A

<sup>4</sup> TRF da 2ª Região. 5ª T. AC 263864 (200102010160401/RJ). Relator: Juiz Raidenio Bonifácio Costa Julg. 02/10/2001, DJ 08/11/2001.

esse respeito, no Processo OAB-CF nº 49.0000.2011.006143-8/CNAP, o Conselheiro José Luis Wagner, em destacado parecer (fl. 41), enfatiza que a assunção da representação judicial das autarquias e fundações por órgão da administração direta ofende até mesmo a norma da inafastabilidade da jurisdição, expressa no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal:

“XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Essa inferência impõe-se, pois a falta de direito à proteção judicial mediante ação ou outros meios jurídicos torna a noção de pessoa plenamente insignificante em um Estado democrático de direito. Como se poderia falar de autonomia das fundações e autarquias federais se elas não tivessem a possibilidade de acionar judicialmente a União e defender-se dela em juízo, quando esta venha a contrariar os seus legítimos interesses jurídicos. O absurdo maior, nessa hipótese, que afrontaria não só a descentralização administrativa, a autonomia e a personalidade das fundações e autarquias, mas também a ética profissional, decorreria do fato de que o mesmo órgão advocatício atuaria, ao mesmo tempo, em defesa de ambas as partes na mesma causa<sup>5</sup>. Tal situação é, evidentemente, contrária a todos os parâmetros de um Estado constitucional.

Esse estado de afronta à descentralização administrativa, de ofensa à autonomia das autarquias e fundações e de desrespeito à sua personalidade jurídica é ainda mais contundente no caso das universidades (e instituições de pesquisa científica e tecnológica). O caráter especial da autonomia universitária, nos termos do art. 207 da Constituição Federal, acima citado (item II.3), resulta em que qualquer forma de representação jurídica heterônoma das universidades, inclusive das universidades públicas, está fadada a ser fulminada por controle de constitucionalidade. Imagine-se, por exemplo, se uma lei federal, de iniciativa do Poder Executivo, viesse a ferir a liberdade de ensino e pesquisa, atingindo, dessa maneira, a autonomia universitária: como poderiam as universidades públicas federais autárquicas ou fundacionais atuar judicialmente contra tal ato legislativo, caso sua representação jurídica ficasse a cargo de órgão da administração direta, pertencente à própria entidade que procedeu à violação da Constituição. Tal hipótese aponta manifestamente para a aporia constitucional insuperável que decorreria da representação jurídica heterônoma das universidades por órgão da administração direta.

---

<sup>5</sup> O art. 20 do Código de Ética e Disciplina da OAB (publicado no Diário Oficial da União, Seção I, do dia 04/11/2015, pp. 77/80) prescreve: “Art. 20. Sobrevindo conflitos de interesse entre seus constituintes e não conseguindo o advogado harmonizá-los, caber-lhe-á optar, com prudência e discrição, por um dos mandatos, renunciando aos demais, resguardado sempre o sigilo profissional.”

Não me parece que a aporia constitucional referente aos conflitos entre União e autarquia ou fundação federal, considerada a hipótese em que a representação jurídica dessas entidades fique a cargo de uma instância central, não é afastada com a invocação dos meios de “autocomposição de conflitos em que for parte pessoa jurídica de direito público”, tal como estabelecida no Capítulo II (artigos 32 a 40) da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Isso porque a prevalência heterônoma da entidade central (União) sobre a pessoa jurídica autárquica ou fundacional reaparece nesse diploma normativo. Em primeiro lugar, essa situação apresenta-se no § 1º do seu art. 36:

“§ 1º Na hipótese do caput, se não houver acordo quanto à controvérsia jurídica, caberá ao Advogado-Geral da União dirimi-la, com fundamento na legislação afeta”.

Em segundo lugar, e de forma mais contundente, atingindo o próprio direito de ação das entidades descentralizadas, a aporia manifesta-se no art. 39 da Lei nº 13.140/2015:

“Art. 39. A propositura de ação judicial em que figurem concomitantemente nos polos ativo e passivo órgãos ou entidades de direito público que integrem a administração pública federal deverá ser previamente autorizada pelo Advogado-Geral da União.”

Estabelece-se, dessa maneira, um estado de coisas contrário à autonomia constitucional das entidades descentralizadas enquanto pessoas jurídicas de direito público, assim como se atinge frontalmente o seu direito de ação.

Nesses termos, cumpre responder ao segundo quesito no sentido de que, conforme a Constituição Federal e a racionalidade administrativa nela estabelecida, a instituição que representa a União (ente central) judicial e extrajudicialmente não deve representar as autarquias e fundações (pessoas jurídicas distintas da União), tendo em vista a autonomia das referidas entidades em relação ao ente central.

V.

#### Resposta ao terceiro quesito

No terceiro quesito, põe-se a seguinte questão: é possível integrar à AGU a Procuradoria-Geral Federal e a Procuradoria-Geral do Banco Central, órgãos que representam autarquias e fundações (Administração Indireta), por legislação infraconstitucional ou somente por emenda à constituição?

Em princípio, qualquer alteração da organização e funcionamento da AGU depende da aprovação de lei complementar, como já indicado na sessão III deste parecer. Isso decorre expressamente do disposto no *caput* do art. 131 da Constituição Federal.

Isso poderia levar ao insuperável problema da inconstitucionalidade formal do anteprojeto ora analisado<sup>6</sup>.

Entretanto, a esse respeito, é mais relevante a questão da controversa constitucionalidade material decorrente da ampliação da estrutura da AGU para abarcar, *por subordinação*, as funções que competem constitucionalmente a órgãos que só poderiam ser enquadrados em sua estrutura enquanto órgãos vinculados. Conforme já adiantado, a Constituição Federal restringe as funções jurídicas da AGU ao âmbito da União como pessoa jurídica de direito público, não incluindo em sua competência a procuradoria jurídica das autarquias e fundações. Por isso, em consonância com o estatuto constitucional da AGU, o § 3º do art. 2º da LC 73/1993 dispõe que as “Procuradorias e Departamentos Jurídicos das autarquias e fundações públicas são órgãos vinculados à Advocacia-Geral da União”, enquanto o art. 9º da Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, criou a Procuradoria-Geral Federal como órgão vinculado à Advocacia-Geral da União, atribuindo-lhe as respectivas funções jurídicas no âmbito das autarquias e fundações federais (art. 10). Nas palavras de José Afonso da Silva, acima invocadas, decorre do art. 131 da Constituição Federal, *caput*, que a PGF, “sendo apenas vinculado, é órgão autônomo, não subordinado a ela [à AGU], não integrante dela”. Em caráter especial, o mesmo ocorre em relação à PGBC. Caso se admita ou pretenda, para fins de racionalização administrativa, que a PGF e a PGBC pertençam ou venham a pertencer à estrutura orgânica da AGU, essa pertinência deve ser entendida não em termos de órgãos *subordinados*, mas sim enquanto órgãos *vinculados*, conforme expressa disposição constitucional.

Portanto, a pretensão de, mediante norma infraconstitucional, ampliar a estrutura orgânica da AGU, para abarcar as funções que devem ser exercidas com autonomia, embora de maneira vinculada, pela Procuradoria-Geral Federal, pode ensejar uma futura declaração de inconstitucionalidade pelo STF, caso o anteprojeto ora analisado seja convertido em lei. E isso também valeria se houvesse a pretensão de transformar, mediante lei complementar, os referidos órgãos vinculados à AGU em órgãos a ela subordinados ou dela integrantes. Nesse caso seria imprescindível emenda constitucional.

## VI

### Resposta ao quarto quesito

VI.1. O quarto quesito diz respeito à possibilidade de unificação das carreiras de membros da AGU (Advogado da União/Procuradores da Fazenda Nacional nos termos da LC 73/93) com carreiras não integrantes da AGU como Procuradores Federais

<sup>6</sup> Voltarei a esse tema na Sessão VI.

(membros da PGF) e Procuradores do Banco Central (membros da PGBC, órgão do Banco Central). Indaga-se se seria constitucional a edição de ato normativo infraconstitucional que atribuísse aos ocupantes do mesmo cargo público a representação judicial e extrajudicial e as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos da União e das autarquias e fundações públicas federais, por meio da criação de nova carreira com tais atribuições e de seu provimento também por transposição, transformação e/ou aproveitamento dos membros das atuais carreiras da AGU, da PGF e da PGBC. Essa pretensão encontra-se expressa no anteprojeto de lei enviado recentemente pelo Advogado-Geral da União à Presidente República mediante a EMI nº 00025/2015 AGU AGU MP, o qual se destina a criar “a carreira de Procurador da União na Advocacia-Geral da União” e, para tanto, transformar, nos termos do seu art. 6º, “em cargos de Procurador da União os cargos efetivos, vagos e ocupados, das carreiras de Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional, Procurador Federal e Procurador do Banco Central do Brasil”.

VI.2. Esse anteprojeto de lei e, especialmente o mencionado art. 6º, já apresenta uma falha formal incontornável, pois se apresenta como anteprojeto de lei *ordinária*. Como esclarecido na seção III deste Parecer, qualquer mudança na organização e no funcionamento da Advocacia Geral da União exige lei complementar, nos termos do art. 131, *caput*, da Constituição Federal. Aprovação futura do referido anteprojeto de lei resultará em uma lei ordinária formalmente inconstitucional.

Não são convincentes as tergiversações contidas no item 10 da EMI nº 00025/2015 AGU AGU MP, segundo as quais “não há que se concluir pela necessidade de edição de lei complementar para essa finalidade, pois nos termos do art. 131 da Constituição, essa somente é exigida para dispor sobre a organização e funcionamento da AGU”, e teria sido esse “o entendimento do Supremo Tribunal Federal na mesma ADI nº 2.713”.

Em primeiro lugar, cabe observar que, no julgamento da ADI 2.713/DF, o STF entendeu possível a transformação do cargo de Assistente Jurídico em Advogado da União por meio de legislação ordinária, contudo, naquele caso, ambas as carreiras pertenciam à AGU, conforme determinava o art. 20 da Lei Complementar nº 73/93.

Além disso, ao contrário da situação ora analisada, esse julgamento, sob a relatoria da Ministra Ellen Gracie, fundou-se no argumento da inteira equivalência na natureza e complexidade dos cargos envolvidos. O acórdão firmou-se com base em convicção expressa nos seguintes termos:

“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.*”<sup>7</sup>

Como se pode verificar, o STF fixou, por maioria, três exigências fundamentais para se admitir a constitucionalidade de lei que estabeleça a transformação de um cargo em outro: 1) completa identidade substancial; 2) compatibilidade de funções e remuneração; 3) equivalência dos requisitos para a investidura no cargo.

Em seu voto, o Ministro Maurício Corrêa, vencido, alertou para o risco de abrir-se o caminho para se legitimarem juridicamente processos complexos que, desenvolvidos em etapas, resultem em provimentos derivados verticais incompatíveis com a Constituição, expressando-se nos seguintes termos:

“Veja que se admitirmos a constitucionalidade da transformação, abre-se a possibilidade de fraude – o que não é o caso presente, estou convencido –, de forma que basta que se aprove primeiro uma lei equiparando as atribuições dos cargos que se deseja unificar, para depois, também por lei, promover a união das carreiras envolvidas, em manifesta burla à exigência prevista no inciso II do art. 37 da Constituição Federal.”<sup>8</sup>

Ele distinguiu a situação, com razão, do caso que foi objeto da ADI 1.591/RS<sup>9</sup>, no qual a equiparação de atribuições e remuneração ocorreu antes da entrada em vigor da Constituição de 1988, apontando para o fato de que a identidade de atribuições do cargo de Assistente Jurídico da AGU em relação às do cargo de Advogado da União foi estabelecida após a vigência da presente ordem constitucional, mediante a Medida Provisória nº 2.180-35/2001<sup>10</sup>. Com efeito, houve anteriormente uma alocação dos cargos de Assistente Jurídico da Administração Federal direta nas carreiras da Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 19 da Lei nº 9.028/1995, seguindo-se a referida identificação das funções pela MP 2.180-35/2001, para culminar com a transformação deles em cargos de Advogados da União mediante o art. 11 da Lei nº 10.549, de 13 de novembro de 2002, na qual se converteu a Medida Provisória nº 43, de 2002.

O voto do Ministro Maurício Corrêa trouxe à tona o caráter controvertido do julgamento do STF naquela ocasião. Mas o fundamental, no atual contexto, é que a decisão tomada na ADI 2.713/DF distingue-se da pretensão do anteprojeto ora analisado:

<sup>7</sup> STF, ADI 2.713/DF, rel. Min. Ellen Gracie, julg. 18/12/2002, DJ 07/03/2003, ementa (grifei).

<sup>8</sup> *Idem*, voto do Min. Maurício Corrêa, inteiro teor, fls. 170-B; disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266896>.

<sup>9</sup> ADI 1591/RS, rel. Min. Octavio Gallotti, Julg. 19/08/1998, Tribunal Pleno, DJ 30-06-2000, pp-00038.

<sup>10</sup> *Idem*. A MP 2.180-35/2001 deu a seguinte redação ao art. 21 da Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995: “Art. 21. Aos titulares dos cargos de Advogado da União, de Procurador da Fazenda Nacional e de Assistente Jurídico das respectivas carreiras da Advocacia-Geral da União incumbe representá-la judicial e extrajudicialmente, bem como executar as atividades de assessoramento jurídico do Poder Executivo, conforme dispuser ato normativo do Advogado-Geral da União.”

enquanto naquele caso considerou-se a “*completa identidade substancial*” e a “*compatibilidade funcional e remuneratória, além da equivalência dos requisitos exigidos em concurso*”, dentro da mesma unidade organizacional, a AGU, a presente situação implica diversidade substancial entre os cargos, com funções marcadamente diferentes e requisitos de concurso dessemelhantes, assim como a diversidade organizacional, pois uns são pertencentes à AGU (Advogado da União e Procurador da Fazenda Nacional) e outros a órgãos a esta vinculados (Procurador Federal e Procurador do Banco Central do Brasil). Portanto, esta situação exige, sem dúvida, no mínimo, a edição de lei complementar, pois se pretende transformar a organização e o funcionamento da AGU.

VI.3. Também não procede a ideia ínsita na EMI nº 00025/2015 AGU AGU MP e no respectivo anteprojeto, conforme a qual ‘organização’ e ‘funcionamento’ (art. 131) são termos relacionados apenas aos órgãos e não aos membros, de modo que a criação, extinção e transformação seriam matérias não reservadas a lei complementar.

Tal ideia desconhece que está totalmente superada não apenas a teoria subjetiva, mas também a teoria objetiva do órgão. Segundo a primeira, o órgão confundir-se-ia com os seus titulares. Tal teoria foi rejeitada porque desconsiderava a continuidade orgânica do Estado e suas entidades em caso de mudança dos titulares dos órgãos. De acordo com a segunda, o órgão confunde-se com o cargo ou com o conjunto de atribuições, funções e responsabilidades que o constitui, independente do titular. Essa teoria foi negada, pois não levava em conta que o órgão só pode atuar mediante o seu titular.

Enfim, hoje prevalece a teoria de que o órgão de Estado ou de suas entidades é constituído pelos cargos ou pelo complexo de funções, atribuições e responsabilidades e pelos respectivos titulares. O órgão é composto inseparavelmente pelos seus elementos subjetivo e objetivo. Nesse sentido, já enfatizava Alessandro Groppali:

“Tais elementos [de que está constituído o órgão] são dois: um objetivo e outro subjetivo; o primeiro está constituído pelo[s] cargo[s] ao[s] qual[is] está confiada a atuação de uma ou mais das várias tarefas do Estado, e que está[ão] dotado[s] dos poderes necessários para dita atuação, pelo que se apresenta[m] como uma manifestação do poder do Estado e se concretiza[m] em um conjunto de funções e de poderes; o segundo está constituído pela pessoa ou as pessoas empregadas no[s] cargo[s] e por meio das quais o[s] cargo[s] quer[em] e atua[m].”<sup>11</sup>

<sup>11</sup> “Tales elementos [de que está constituído el órgano] son dos: uno objetivo y otro subjetivo; el primero está constituído por el oficio al que está confiada la actuación de una o más de las varias tareas del Estado, y que está dotado de los poderes necesarios para dicha actuación, por lo que se presenta como una manifestación de la potestad del Estado y se concreta en un conjunto de funciones y de poderes; el segundo está constituído por la persona o las personas empleadas en el oficio y por medio de las cuales el oficio quiere y obra” (GROPPALI, Alessandro. *Doctrina General de Estado*. Trad. esp. de Alberto Vásquez del Mercado. México: Porrúa, 1944, p. 212 – trecho traduzido para o português por mim).

Portanto, quando se modificam as estruturas referentes ao elemento organizacional subjetivo, atingem-se o funcionamento e a organização da respectiva unidade orgânica. Tal situação ocorrerá, evidentemente, se o anteprojeto ora analisado for transformado em lei ordinária. Esse eventual diploma normativo será formalmente inconstitucional, pois a transformação de carreiras nela pretendida atinge a organização e o funcionamento da AGU, exigindo, então, lei complementar.

VI.4. Entretanto, não é suficiente sequer lei complementar para que se alcance o objetivo de unificação de carreiras ora em análise. Além da inconstitucionalidade formal, cumpre afirmar a inconstitucionalidade material. Como corolário da resposta dada ao terceiro quesito (seção V), a pretensão de transformar “em cargos de Procurador da União os cargos efetivos, vagos e ocupados, das carreiras de Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional, Procurador Federal e Procurador do Banco Central do Brasil” esbarra no mesmo problema da eliminação inconstitucional da distinção entre a AGU e os órgãos a ela vinculados. Tendo em vista que a PGF e PGBC são órgãos vinculados, mas não subordinados à AGU, gozando, pois, de autonomia em relação a esta, as carreiras de Procurador Federal e de Procurador do Banco Central não podem ser transformadas em carreira da AGU, nos termos constitucionais.

Além disso, cabe observar que, tanto na modalidade de transformação ou transposição de cargos quanto na forma de aproveitamento, é constitucionalmente controversa a ora pretendida unificação de cargos.

Se nos concentrarmos nos precedentes fixados pelo Supremo Tribunal Federal no sentido da vedação da modalidade de provimento derivado na forma de transformação ou transposição de cargo, assim como em referência ao aproveitamento inadequado em outro cargo, seremos conduzidos, inexorável e indiscutivelmente, à conclusão de que estamos confrontados com um caso “fácil” ou “rotineiro”. Firmou-se, então, jurisprudência que levou à edição da Súmula nº 685:

“É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.”<sup>12</sup>

Um número significativo de julgados levou à edição dessa Súmula, sendo digno de menção, entre outros, os seguintes: ADI 308 MC/DF, rel. Min. Octávio Gallotti, julg. 21/06/1990, DJ 17/08/1990; ADI 368 MC/ES, rel. Min. Moreira Alves, julg. 05/10/1990, DJ 16/11/1999; ADI 231/RJ, rel. Min. Moreira Alves, julg. 05/08/1992, DJ 13/11/1992; ADI 247/RJ, *idem*; ADI 785 MC/DF, rel. Min. Moreira Alves, julg.

<sup>12</sup> STF, Súmula nº 685, aprovada na Sessão Plenária de 24/09/2003, DJ 09/10/2003.

21/07/1992, DJ 21/11/1992; ADI 837 MC/DF, rel. Min. Moreira Alves, julg. 11/02/1993, DJ 23/04/1993; MS 21.420/DF, rel. Min. Francisco Rezek, julg. 06/05/1993, DJ 18/06/1993; ADI 266/RJ, rel. Min. Octávio Gallotti, julg. 18/06/1993, DJ 06/08/1993; ADI 308/DF, rel. Min. Octávio Gallotti, julg. 04/08/1993, DJ 10/09/1993; RE 129.943/RJ, 2ª Turma, rel. Min. Carlos Velloso, julg. 05/10/1993, DJ 04/02/1994; ADI 248/RJ, rel. Min. Celso de Mello, julg. 18/11/1993, DJ 08/04/1994; ADI 970 MC/RJ, rel. Min. Néri da Silveira, julg. 17/12/1993, DJ 26/05/1995; ADI 186/PR, rel. Min. Francisco Rezek, julg. 11/05/1995; DJ 15/09/1995; MS 22.148/DF, rel. Min. Carlos Velloso, julg. 19/12/1995, DJ 08/03/1996; RE 150.453/PA, 1ª Turma, rel. Min. Octávio Gallotti, julg. 19/03/1996; DJ 11/04/1997; ADI 1.150/RS, rel. Moreira Alves, julg. 15/05/1997, DJ 19/04/1998; RE 173.357/PA, rel. Min. Ilmar Galvão, julg. 13/10/1998, DJ 05/02/1999; ADI 837/DF, rel. Ministro Moreira Alves, julg. 27/08/1998, DJ 25/06/1999; ADI 242/RJ, rel. Min. Paulo Brossard, julg. 20/10/1994, DJ 23/03/2001; ADI 1.677/DF, rel. Min. Moreira Alves, TP, julg. 03/02/2003, DJ 28/03/2003; ADI 1.222/AL, rel. Min. Sydney Sanches, julg. 06/02/2003, DJ 11/04/2003; ADI 960/DF, rel. Min. Sydney Sanches, julg. 06/02/2003, DJ 29/08/2003; ADI 2.145 MC/MS, rel. Min. Néri da Silveira, julg. 07/06/2000, DJ 31/10/2003.

E os termos da Súmula 685 foram confirmados em julgados posteriores à sua edição e publicação, sendo de mencionar-se, entre outros, os seguintes: ADI 3.332/MA, rel. Ministro Eros Grau, julg. 30/06/2005, DJ 14/10/2005; ADI 3.582/PI, rel. Min. Sepúlveda Pertence, julg. 01/08/2007, DJe-082, public. 17/08/2007; ADI 3.857/CE, rel. Min. Lewandowski, 18/12/2008, DJe-038, public. 27/02/2009; RE 565.603 AgR/DF, 1ª Turma, rel. Min. Cármen Lúcia, , julg. 27/10/2009, DJe-223, public. 27/11/2009.

Seria inoportuna, no presente contexto, a apresentação de uma retrospectiva abrangente desses julgados. Cabe, porém, a referência a um desses casos, em que constam argumentos que serviram de fundamento para a declaração de inconstitucionalidade de certas modalidades de provimento derivado. No julgamento da acima mencionada ADI 231/RJ, de relatoria do Min. Moreira Alves, além de firmar-se a posição de que a ascensão e a transferência estavam “banidas das formas de investidura admitidas pela Constituição”, fixava-se o entendimento de que o “inciso II do art. 37 da Constituição também não permite o ‘aproveitamento’, uma vez que, nesse caso, há igualmente o ingresso em outra carreira sem o concurso público exigido”. Ao pôr o termo “aproveitamento” entre aspas, o acórdão apontou exatamente para a inviabilidade constitucional de aproveitamento mediante o ingresso em cargo de outra carreira que não a do cargo

extinto ou declarado desnecessário. O aproveitamento, nessa hipótese, apresenta-se, conforme o entendimento do STF, como constitucionalmente inadequado.

E carreira, no âmbito da linguagem utilizada pelo Supremo Tribunal Federal, deve ser entendida em termos técnicos, conforme sentido sedimentado historicamente na doutrina e na prática do direito administrativo brasileiro, não em qualquer acepção arbitrariamente empregada pelo legislador para burlar a exigência constitucional do concurso público. A esse respeito, Hely Lopes Meirelles já definia a carreira como “o agrupamento de *classes da mesma profissão ou atividade, escalonadas* segundo a hierarquia do serviço, *para acesso privativo dos titulares dos cargos que a integram*.”<sup>13</sup> Em consonância com essa definição, Marçal Justen Filho acrescenta que, na carreira, “há um conjunto integrado de cargos, de modo que o indivíduo vai *progredindo*, na acepção de que o tempo de serviço e o merecimento conduzirão a que ele passe a ocupar cargos de hierarquia (e remuneração) mais elevada.”<sup>14</sup> Nesses termos, a carreira envolve três elementos básicos na relação entre os cargos e entre seus ocupantes: 1) a equivalência de profissão ou atividade; 2) provimento derivado vertical privativo dos titulares dos cargos que a integram; 3) elevação funcional interna mediante os critérios do tempo de serviço ou do merecimento. Não se tratando da mesma carreira nesse sentido técnico, não cabe falar de “adequado aproveitamento” nos termos do art. 41, § 3º, da Constituição Federal.

No caso da transformação de cargo de Procurador Federal e de Procurador do Banco Central em cargo de Procurador Federal na Advocacia-Geral da União, os resultados são os mesmos daqueles vedados pela Súmula 685 do STF e, especialmente, no julgamento da ADI 231/RJ. As carreiras são distintas e pertencem a órgãos diversos. E a situação é bem diferente, como já considerado no item VI.2, do caso julgado na ADI 2.713/DF, pois, então, o STF fundou-se no argumento da “*completa identidade substancial entre os cargos*”, o que, evidentemente, não ocorre entre os cargos de Procurador Federal, Procurador do Banco Central, Procurador da Fazenda e Advogado da União. Daí porque é incompatível com a Constituição Federal a pretensão esboçada no anteprojeto ora examinado.

<sup>13</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 349 (grifei).

<sup>14</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 596.

VII.  
Resposta ao quinto quesito

No quinto quesito, indaga-se se a Procuradoria-Geral Federal e a Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil são órgãos da AGU, assim como, correspondentemente, se os Procuradores Federais e os Procuradores do Banco Central são membros da AGU. A resposta a esse quesito está de certa forma contida nas seções V e VI, em que respondemos, respectivamente, aos terceiro e quarto quesitos. Vale, porém, o acréscimo de um breve comentário.

No julgamento do Recurso Extraordinário nº 602.381/AL, o STF fixou, por unanimidade, a seguinte posição:

“A Procuradoria-Geral Federal, apesar de manter vinculação, não se caracteriza como órgão da Advocacia-Geral da União.”<sup>15</sup>

Em seu voto, a relatora, Ministra Cármen Lúcia, esclareceu:

“Embora seja certo que a Procuradoria-Geral Federal integra a Advocacia Pública, não é possível concluir que ela integra a Advocacia-Geral da União. A lei usou terminologia própria e inconfundível, qual seja, a Procuradoria-Geral Federal é vinculada à AGU, e não um de seus órgãos.

5. Observa-se do histórico legislativo relativo à Procuradoria-Geral Federal ter-se estruturado ela segundo o que posto em leis ordinárias, mesmo e principalmente no período posterior à Constituição de 1988. Tanto tem a sua razão de ser.

O art. 131 da Constituição da República não tratou da Procuradoria-Geral Federal ou dos procuradores federais, ou seja, esse dispositivo constitucional não disciplinou a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas (Administração Indireta), mas apenas da União (Administração Direta).

[...]

Portanto, à representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais não se aplica o art. 131 da Constituição da República, pelo que a Lei Complementar n. 73/1993 (Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União) limitou-se a dispor, em seu art. 17, que os “órgãos jurídicos” das autarquias e das fundações públicas são vinculados à Advocacia Geral da União.”<sup>16</sup>

Essa orientação jurisprudencial corrobora os argumentos apresentados neste parecer, no qual se distinguem claramente, de um lado, a Advocacia-Geral da União, órgão ao qual pertencem as carreiras de Advogado da União e de Procurador da Fazenda Nacional, e, de outro lado, a Procuradoria-Geral Federal, composta pela carreira de Procurador Federal, e a Procuradoria Geral do Banco Central, integrada pela carreira de Procurador do Banco Central, órgãos e carreiras não pertencentes à AGU, mas apenas a ela vinculadas nos termos constitucionais.

<sup>15</sup> STF, RE 602381/AL, Tribunal Pleno, rel. Min. Cármen Lúcia, julg. 20/11/2014, DJe-023, Divulg. 03/02/2015, Public. 04/02/2015 (trecho da ementa do acórdão).

<sup>16</sup> *Idem*, inteiro teor do acórdão, voto da relatora, Min. Cármen Lúcia, pp. 6-7.

### VIII. Resposta ao sexto quesito

O sexto e último quesito versa sobre a conformidade constitucional da criação da Procuradoria-Geral Federal pela Lei n.º 10.480/2002 e da carreira de Procurador Federal pela MP n.º 2.229-43/2001.

É altamente controversa a conformidade constitucional da criação da carreira de Procurador Federal pela MP n.º 2.229-43/2001 e da Procuradoria-Geral Federal pela Lei n.º 10.480/2002. Quando se criou a carreira de Procurador Federal, estabeleceu-se que ela estaria alocada nas autarquias e fundações (art. 35, *caput*, da MP n.º 2.229-43/2001), mas se impôs uma relação de subordinação ao Advogado-Geral da União, prejudicando a ideia de mera vinculação dos respectivos órgãos à AGU, nos termos do art. 131, *caput*, da Constituição Federal. Tal situação torna-se clara especialmente quando se determina que “os membros da Carreira de Procurador Federal são lotados e distribuídos pelo Advogado-Geral da União” (MP n.º 2.229-43/2001).

Por seu turno, com a criação da Procuradoria Geral Federal, que passou a ter quadro integrado pelos “cargos, e seus ocupantes, da Carreira de Procurador Federal” (art. 12, *caput*, da Lei n.º 10.480/2002), embora tenha sido prescrito que lhe ficaria “assegurada autonomia administrativa e financeira, vinculada à Advocacia-Geral da União” (art. 9º, *caput*, da Lei n.º 10.480/2002), sua dependência à Advocacia-Geral da União e, especialmente, ao Advogado-Geral da União é patente nos seguintes dispositivos:

Art. 9º. (*omissis*)

Parágrafo único. Incumbe à Advocacia-Geral da União a supervisão da Procuradoria-Geral Federal.

“Art. 10 (*omissis*)

[...]

§ 10. O Advogado-Geral da União indicará, para os fins desta Lei, as autarquias e fundações de âmbito nacional.

Art. 11 (*omissis*)

§ 1º O Procurador-Geral Federal é nomeado pelo Presidente da República, mediante indicação do Advogado-Geral da União. (Redação dada pela Lei n.º 11.941, de 2009)

Art. 12. (*omissis*)

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

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

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

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

[...]

§ 3º Os dirigentes dos órgãos jurídicos da Procuradoria-Geral Federal serão nomeados por indicação do Advogado-Geral da União.

§ 4º O Presidente da República poderá delegar ao Advogado-Geral da União competência para prover, nos termos da lei, os cargos, efetivos e em comissão, da Procuradoria-Geral Federal.

[...]

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

Como se pode inferir desses dispositivos, a ideia de “órgão vinculado”, nos termos do *caput* do art. 131 da Constituição Federal, tantas vezes invocada neste parecer, foi totalmente deformada com a criação da carreira de Procurador Federal e a instituição da Procuradoria-Geral Federal. Em vez de vinculação administrativa, configurou-se uma verdadeira hierarquia administrativa orgânica entre o Advogado-Geral da União e os membros da carreira de Procurador Federal, assim como a subordinação administrativa da Procuradoria-Geral Federal à Advocacia Geral da União.

Além disso, cabe retomar aqui a questão da autonomia das fundações e autarquias federais, que ficam a depender de um órgão central, não pertencente às suas estruturas orgânicas, para a defesa dos seus interesses jurídicos. Esse estado de coisas torna-se evidente ao se determinar que “integram a Procuradoria-Geral Federal as Procuradorias, Departamentos Jurídicos, Consultorias Jurídicas ou Assessorias Jurídicas das autarquias e fundações federais, *como órgãos de execução desta*, mantidas as suas atuais competências” (§ 2º do art. 10 da Lei nº 10.480/2002). Como órgãos de mera execução, as unidades jurídicas das autarquias dependem das determinações de um órgão central, que, a rigor, pertence à administração direta, pois não é órgão de nenhuma das entidades da administração indireta. Assim sendo, surge também neste contexto a questão já aventada do conflito de interesses jurídicos entre a União, de um lado, e cada uma das autarquias e fundações federais. A autonomia das autarquias e fundações, perfilhada constitucionalmente, fica, dessa maneira, afetada, o que parece ser desconforme com o regime constitucional de descentralização administrativa mediante entidades da administração indireta.

Portanto, pode-se afirmar que a criação da carreira de Procurador Federal pela MP nº 2.229-43/2001 e a instituição da Procuradoria-Geral Federal pela Lei nº 10.480/2002 são de constitucionalidade altamente discutível.

## IX.

### Implicações político-jurídicas do anteprojeto de lei

Independentemente das acima discutidas questões concernentes às inconstitucionalidades, cumpre fazer algumas considerações sobre a dimensão político-jurídica do ora analisado anteprojeto de lei. Caso se transforme em lei ordinária, o seu impacto negativo para o desenvolvimento da racionalidade administrativa será gritante.

Deve-se considerar que o anteprojeto aponta para uma unificação de carreiras desconsiderando a necessidade da diferenciação racional de funções na administração do Estado moderno. Pretende-se criar uma única carreira como um amálgama, desco-

nhecendo as peculiaridades funcionais dos cargos e das carreiras ora existentes: Procuradores do Banco Central, Procuradores da Fazenda, Procuradores Federais e Advogados da União são tratados sem a devida distinção, determinando-se que os Procuradores da União (nos quais serão transformados aqueles) sejam discricionariamente “lotados e distribuídos pelo Advogado-Geral da União” (art. 5º do anteprojeto; em ato conjunto com o Ministro de Estado da Fazenda e do Presidente do Banco Central nos casos, respectivamente, da Procuradoria da Fazenda Nacional e da Procuradoria-Geral do Banco Central – § 1º do art. 5º), sem qualquer critério sobre as respectivas especialidades.

Trata-se de uma compulsão centralizadora que poderá provocar danos irreparáveis ao funcionamento de Estado brasileiro, por negar-lhe a complexidade e diversidade que lhe é inerente como organização política moderna. Tal irracionalidade, na hipótese de aprovação do anteprojeto, terá um forte impacto negativo na eficiência da advocacia pública federal, que, até o momento, tem prestado relevantes serviços ao funcionamento jurídico da União, suas autarquias e fundações.

## X Conclusões

Diante do exposto, chego às seguintes conclusões:

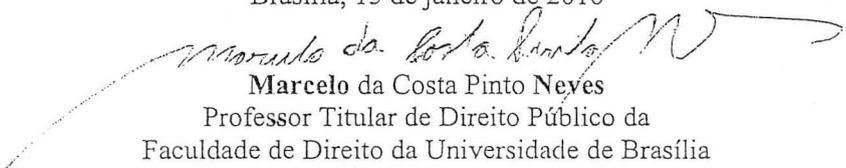
- X.1. Nos termos da Constituição Federal, especialmente do seu art. 131, a Advocacia-Geral da União não tem competência para a representação jurídica de entes da Administração Indireta como *missão ordinária* de suas atribuições; tal representação fica a cargo de “órgãos vinculados” à AGU. Só em caráter excepcional, por precariedade, carência ou impossibilidade da entidade autárquica ou fundacional para defender os seus interesses jurídicos, a AGU poderá atuar na representação dessas pessoas jurídicas da Administração Indireta; entretanto, para essa ampliação excepcional das atribuições constitucionais da AGU, é constitucionalmente recomendável a edição de lei complementar. O termo “União” contido nesse dispositivo constitucional designa uma das pessoas políticas do Estado Federal brasileiro, não se estendendo às pessoas administrativas como as autarquias e as fundações.
- X.2. Não é conforme à Constituição Federal que se atribua à AGU, que representa a União (ente central), a representação das autarquias e fundações (pessoas jurídicas distintas da União), tendo em vista a autonomia das referidas entidades em relação ao ente central. Um tal estado de coisas inconstitucional é danoso à autonomia das autarquias e fundações federais (CF,

art. 37, §8º), especialmente à autonomia das universidades (CF, art. 207). Ele afeta a garantia de proteção judicial assegurada constitucionalmente a todo e qualquer ente provido de personalidade jurídica (CF, art. 5º, inciso XXXV). Os meios de autocomposição previstos no Capítulo II da Lei nº 13.140/2015 são inadequados para afastar esse estado de coisas, pois, nesse diploma normativo, reaparece a prevalência heterônoma da entidade central sobre os entes descentralizados mediante a interferência do Advogado-Geral da União (art. 36, § 1º, e art. 39).

- X.3. Nos termos da Constituição Federal (art. 131), a Procuradoria-Geral Federal e a Procuradoria-Geral do Banco Central são “órgãos vinculados” à AGU, não pertencendo a esta. Enquanto órgãos vinculados que representam autarquias e fundações (Administração Indireta) somente poderão ser integrados à AGU mediante emenda constitucional, sendo vedada tal integração por normatização infraconstitucional.
- X.4. Pelas mesmas razões, não é constitucionalmente admissível a unificação das carreiras de membros da AGU (Advogado da União/Procuradores da Fazenda Nacional nos termos da LC 73/93) com carreiras não integrantes da AGU, como Procuradores Federais (membros da PGF) e Procuradores do Banco Central (membros da PGBC, órgão do Banco Central), salvo por emenda constitucional. Dessa maneira, seria inconstitucional a edição de ato normativo infraconstitucional que atribuísse aos ocupantes do mesmo cargo público a representação judicial e extrajudicial e as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos da União e das autarquias e fundações públicas federais, por meio da criação de nova carreira com tais atribuições e de seu provimento também por transposição, transformação e/ou aproveitamento dos membros das atuais carreiras da AGU, da PGF e da PGBC. Ademais, cabe considerar que, nesse caso, configurar-se-ia forma derivada de provimento de cargos de uma carreira por titulares de cargo de outras carreiras, de outras entidades e de natureza diversa, sob a roupagem escamoteadora da transformação de cargos, em afronta à Constituição (Súmula 685 do STF).
- X.5. Daí se infere que a Procuradoria-Geral Federal e a Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil não são órgãos da AGU, assim como, portanto, os Procuradores Federais e do Banco Central não são membros da AGU.

- X.6. Nos termos das conclusões anteriores, pode-se afirmar que a instituição da Procuradoria-Geral Federal pela Lei n.º 10.480/2002 e a criação da carreira de Procurador Federal pela MP nº 2.229-43/2001 são de constitucionalidade altamente controversa, pois envolveram dispositivos normativos que tornaram o referido órgão subordinado administrativamente à Advocacia-Geral da União e a mencionada carreira hierarquicamente subalterna ao Advogado-Geral da União.
- X.7. Em face dessas conclusões apresentadas *in abstracto*, concluo, *in concreto*, que o anteprojeto de lei encaminhado pelo Advogado Geral da União à Presidente da República mediante a EMI nº 00025/2015 AGU AGU MP é incompatível com a Constituição Federal.
- X.8. Adicionalmente, concluo que o mencionado anteprojeto, caso seja transformado em lei, será, do ponto de vista político-jurídico, prejudicial à racionalidade administrativa no plano federal, sendo danoso à descentralização de funções e à autonomia de entidades da administração indireta, em gritante afronta à complexidade, à diferenciação, à diversidade e à especialização funcionais como características e exigências do Estado moderno.

Brasília, 15 de janeiro de 2016

  
**Marcelo da Costa Pinto Neves**  
Professor Titular de Direito Público da  
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília  
OAB/PE 7043

Nº do Processo: 5014877-52.2017.4.04.7100

Data de autuação: 17/03/2017 17:18:16

Situação:

**MOVIMENTO**

Órgão Julgador: Juízo Federal da 2ª VF de Porto Alegre

Juiz(a): FRANCISCO DONIZETE GOMES

Competência: Cível Classe da ação: AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Lembretes [Novo](#)

Assuntos

**Partes e Representantes**

AUTOR	RÉU
ASSOCIACAO NACIONAL DOS ADVOGADOS DA UNIAO - ANAUNI (03.731.430/0001-71) - Pessoa Jurídica	UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (26.994.558/0001-23) - Entidade
DÉBORA DE SOUZA BENDER RS032924	CARLOS HENRIQUE COSTA LEITE 1553397
<b>MPF</b>	
MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (03.636.198/0001-92) - Entidade	

Informações Adicionais

**Ações**[Acesso íntegra do processo](#) | [Movimentar/Peticionar](#) |**Filtrar Eventos**  [Com documentos](#) [De decisão](#) [Externos](#)

Evento	Data/Hora	Descrição	Usuário	Documentos
2	05/05/2017 20:05:39	Intimação Eletrônica - Expedida/Certificada - Refer. ao Evento: 29 (MPF - MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL) Prazo: 15 dias Status:AGUARD. ABERTURA	svd	Evento não gerou documento
31	05/05/2017 19:57:45	Intimação Eletrônica - Expedida/Certificada - Refer. ao Evento: 29 (RÉU - UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO) Prazo: 15 dias Status:AGUARD. ABERTURA	svd	Evento não gerou documento
30	05/05/2017 19:57:45	Intimação Eletrônica - Expedida/Certificada - Refer. ao Evento: 29 (AUTOR - ASSOCIACAO NACIONAL DOS ADVOGADOS DA UNIAO - ANAUNI) Prazo: 15 dias Status:AGUARD. ABERTURA	svd	Evento não gerou documento
29	05/05/2017 19:47:24	Despacho/Decisão - Liminar/Antecipação de Tutela Indeferida	svd	<a href="#">DESPADEC1</a>
28	05/05/2017 19:46:32	Cancelamento de Movimentação Processual - (Evento 27 - Despacho/Decisão - Declinada a Competência - 05/05/2017 19:11:56)	svd	Evento não gerou documento
26	02/05/2017 14:41:16	PETIÇÃO - Refer. aos Eventos: 13 e 18	RS032924	<a href="#">PET1</a>

25	24/04/2017 15:18:45	PETIÇÃO - Refer. aos Eventos: 14 e 19	1553397	<a href="#">PET1</a> <a href="#">PARECER2</a> <a href="#">PARECER3</a> <a href="#">PROJ4</a> <a href="#">EXTR5</a> <a href="#">PARECER6</a> <a href="#">CARTA7</a> <a href="#">PROCADM8</a> <a href="#">PARECER9</a>
24	18/04/2017 11:45:35	Autos com Juiz para Despacho/Decisão	vao	Evento não gerou documento
23	18/04/2017 10:03:50	PETIÇÃO	RS032924	<a href="#">PET1</a> <a href="#">PADM2</a> <a href="#">PROCADM3</a>
22	10/04/2017 23:59:59	Intimação Eletrônica - Confirmada - Refer. ao Evento: 19	SECJF	Evento não gerou documento
21	10/04/2017 08:40:46	Intimação Eletrônica - Confirmada - Refer. ao Evento: 18	RS032924	Evento não gerou documento
20	02/04/2017 23:59:59	Intimação Eletrônica - Confirmada - Refer. aos Eventos: 13 e 14	SECJF	Evento não gerou documento
19	31/03/2017 16:08:24	Intimação Eletrônica - Expedida/Certificada - Refer. ao Evento: 17 (RÉU - UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO) Prazo: 30 dias Status:FECHADO (25 - PETIÇÃO) Data inicial da contagem do prazo: 17/04/2017 00:00:00 Data final: 06/06/2017 23:59:59	PBB	Evento não gerou documento
18	31/03/2017 16:08:24	Intimação Eletrônica - Expedida/Certificada - Refer. ao Evento: 17 (AUTOR - ASSOCIACAO NACIONAL DOS ADVOGADOS DA UNIAO - ANAUNI) Prazo: 15 dias Status:FECHADO (26 - PETIÇÃO) Data inicial da contagem do prazo: 17/04/2017 00:00:00 Data final: 09/05/2017 23:59:59	PBB	Evento não gerou documento
17	31/03/2017 16:08:23	Despacho/Decisão - Determina Intimação	PBB	<a href="#">DESPADEC1</a>
16	31/03/2017 13:04:14	Autos com Juiz para Despacho/Decisão	vao	Evento não gerou documento
15	30/03/2017 13:13:54	PETIÇÃO	DF018168	<a href="#">PET1</a> <a href="#">PROC2</a> <a href="#">ESTATUTO3</a>
14	23/03/2017 15:15:26	Intimação Eletrônica - Expedida/Certificada - Refer. ao Evento: 10 (RÉU - UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO) Prazo: 30 dias Status:FECHADO (25 - PETIÇÃO) Data inicial da contagem do prazo: 05/04/2017 00:00:00 Data final: 30/05/2017 23:59:59	vao	Evento não gerou documento
13	23/03/2017 15:15:26	Intimação Eletrônica - Expedida/Certificada - Refer. ao Evento: 10 (AUTOR - ASSOCIACAO NACIONAL DOS ADVOGADOS DA UNIAO - ANAUNI) Prazo: 15 dias Status:FECHADO (26 - PETIÇÃO) Data inicial da contagem do prazo: 05/04/2017 00:00:00 Data final: 02/05/2017 23:59:59	vao	Evento não gerou documento
12	23/03/2017 10:04:47	PETIÇÃO	DF025297	<a href="#">PET1</a>
11	22/03/2017 19:12:03	PETIÇÃO	DF018168	<a href="#">PET1</a> <a href="#">PROC2</a> <a href="#">ESTATUTO3</a>
10	22/03/2017 14:32:53	Despacho/Decisão - Determina Intimação	PBB	<a href="#">DESPADEC1</a>
9	22/03/2017 14:15:04	Cancelamento de Movimentação Processual - (Evento 7 - Intimação Eletrônica - Expedida/Certificada - 22/03/2017 13:40:41)	vao	Evento não gerou documento

8	13:45:29	Autos com Juiz para Despacho/Decisão		
6	22/03/2017 10:29:27	PETIÇÃO	DF025297	<input type="checkbox"/> PET1 <input type="checkbox"/> PROC2 <input type="checkbox"/> ESTATUTO3 <input type="checkbox"/> ATA4 <input type="checkbox"/> ATA5 <input type="checkbox"/> CNPJ6 <input type="checkbox"/> OUT7 <input type="checkbox"/> OUT8 <input type="checkbox"/> OUT9 <input type="checkbox"/> OUT10 <input type="checkbox"/> OUT11
5	21/03/2017 15:15:26	Despacho/Decisão - Determina Intimação	PBB	<input type="checkbox"/> DESPADEC1
4	20/03/2017 19:03:09	PETIÇÃO	1553397	<input type="checkbox"/> PET1
3	17/03/2017 18:23:35	Autos com Juiz para Despacho/Decisão	vao	Evento não gerou documento
2	17/03/2017 17:20:14	SUBSTABELECIMENTO SEM RESERVA - (RS052887 para RS032924)	RS052887	Evento não gerou documento
1	17/03/2017 17:18:16	Distribuído por sorteio (RSPOA02F)	RS052887	<input type="checkbox"/> INIC1 <input type="checkbox"/> PROC2 <input type="checkbox"/> ESTATUTO3 <input type="checkbox"/> PROCADM4 <input type="checkbox"/> PROCADM5 <input type="checkbox"/> PROCADM6 <input type="checkbox"/> PROCADM7 <input type="checkbox"/> PORT8 <input type="checkbox"/> PORT9 <input type="checkbox"/> PORT10 <input type="checkbox"/> RES11 <input type="checkbox"/> PORT12 <input type="checkbox"/> RES13 <input type="checkbox"/> PROCADM14 <input type="checkbox"/> PROCADM15 <input type="checkbox"/> PROCADM16 <input type="checkbox"/> PROCADM17

Exmo. Sr. Dr. Juiz Federal da Vara Federal  
Subseção Judiciária de Porto Alegre  
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul

DESINTERESSE NA COMPOSIÇÃO CONSENSUAL. DESNECESSIDADE  
DA AUDIÊNCIA DE CONCILIAÇÃO OU DE MEDIAÇÃO.  
(ART. 19 DA LEI N. 7.347/85 C/C ART. 334, § 4º, I, E § 5º, DO CPC)

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA  
COM PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA**

(Assunto: Danos causados a interesses coletivos e ao patrimônio público pela atuação ilegal do Conselho Superior da AGU.)

**ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS ADVOGADOS DA UNIÃO – ANAUNI**, entidade de classe inscrita no CNPJ sob o n. 03.731.430/0001-71, com sede em Porto Alegre-RS na Rua Quintino Bocaiúva, n. 1482, Bairro Rio Branco, CEP 90.440-051, email [anauni@anauni.org.br](mailto:anauni@anauni.org.br), neste ato representada por sua presidente, **Márcia Bezerra David**, brasileira, solteira, Advogada da União, inscrita no CPF sob o n. 974.384.640-91 e portadora do RG n. 3054167246/RS, por meio de seus advogados legalmente constituídos, com endereço profissional em Santa Maria-RS na Rua Alberto Pasqualini, nº 70, 13º andar, email [intimacoes@wagner.adv.br](mailto:intimacoes@wagner.adv.br), vem propor **AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA** em face da **UNIÃO FEDERAL**, pessoa jurídica de direito público interno, através de seu representante legal nesta cidade, situado na Rua Mostardeiro, n. 483, 5º andar, Bairro Independência, CEP 90.430-001, email [pru4@agu.gov.br](mailto:pru4@agu.gov.br), o que faz pelos fundamentos de fato e de direito que passa a expor.

**I - DOS FATOS**

**Da situação fática que enseja a presente demanda**

A autora é entidade de classe que representa os interesses dos integrantes da carreira de Advogado da União.

Nessa condição, vê-se impelida a propor a presente Ação Civil Pública a fim de tolher os danos causados ao interesse coletivo da categoria que

wagner.adv.br

Rua Alberto Pasqualini, 70, 13º andar | Santa Maria/RS | CEP: 97015-010 | Fone: (55) 3026-3206 | [wagner@wagner.adv.br](mailto:wagner@wagner.adv.br)  
Santa Maria . Aracaju . Belo Horizonte . Brasília . Campo Grande . Cuiabá . Curitiba . Florianópolis . Goiânia . João Pessoa . Macapá  
Maceió . Manaus . Pelotas . Porto Alegre . Porto Velho . Recife . Rio de Janeiro . Salvador . São Luís . São Paulo . Vitória

congrega, bem como ao patrimônio público e da AGU, decorrentes da atuação manifestamente ilegal do Conselho Superior da Advocacia-Geral da União – CSAGU, visto que com composição e para o desempenho de atribuições que extrapolam as previsões da Lei Complementar n. 73/93.

Criada com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a AGU é a instituição competente para representar a União Federal judicial e extrajudicialmente, seja diretamente ou através de órgãos vinculados, cabendo-lhe, ainda, a consultoria e o assessoramento jurídico do Poder Executivo, nos termos da Lei Complementar que dispõe sobre sua organização e funcionamento.

Em face dessa exigência constitucional, a Lei Complementar n. 73/93, ao implementar a Lei Orgânica da AGU, estruturou a instituição em órgãos de direção superior, órgãos de execução e um órgão de assistência direta e imediata ao Advogado-Geral da União.

**Entre os órgãos de direção superior, encontra-se o Conselho Superior da Advocacia-Geral da União – CSAGU, cujas atribuições e composição estão expressamente delineadas no âmbito da LC n. 73/93.**

Ocorre que, a despeito de a organização e o funcionamento da AGU consistirem em matérias constitucionalmente reservadas à Lei Complementar – *reserva absoluta*<sup>1</sup> -, o então Advogado-Geral da União editou a Portaria n. 1.643, de 19/11/09<sup>2</sup>, para ampliar as competências do CSAGU, inserindo a atribuição de funcionar como seu órgão de consulta em assuntos de alta relevância relacionados à gestão, ao planejamento estratégico e à atuação jurídica da AGU e de seus órgãos vinculados.

Quanto à composição do CSAGU, a mesma portaria acresceu integrantes, todos com direito a voz e voto, elaticendo a previsão legal.

Posteriormente, na esteira do regramento implementado pela Portaria n. 1.643, o Advogado-Geral da União, na condição de Presidente do CSAGU, editou a Portaria n. 07, de 11/12/09<sup>3</sup>, para criar a Comissão Técnica do Conselho Superior – CTCS na estrutura organizacional do CSAGU.

Entre as competências atribuídas à CTCS, destaca-se a de se manifestar previamente sobre matérias de competência do colegiado, de organizar a sua pauta consultiva e administrativa, de propor alterações na resolução sobre o

<sup>1</sup> É *absoluta a reserva constitucional* de lei quando a disciplina da matéria é reservada pela Constituição à Lei, com exclusão, portanto, de qualquer outra fonte infralegal, o que ocorre quando ela emprega fórmulas como: “a lei regulará”, “a lei disporá”, “a lei complementar organizará”, “a lei criará”, “a lei poderá definir” etc. José Afonso da Silva. Curso de direito constitucional positivo. 39º ed. São Paulo : Malheiros, 2016. p. 426.

<sup>2</sup> Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/217584>>. Acesso em 30/01/2017.

<sup>3</sup> Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/227197>>. Acesso em 30/01/07.

wagner.adv.br

concurso de ingresso e de promoção dos membros das Carreiras da AGU, e, de forma mais relevante, a de propor de alteração do regimento interno do CSAGU.

Quanto à composição da CTCS, tem-se que contempla a composição mais abrangente trazida pela Portaria n. 1.643/09.

A partir das novas competências e da composição ilegalmente previstas ao CTCS, sobreveio a alteração do Regimento Interno do CSAGU.

Assim, veiculado através da Resolução n. 01, de 17/05/11<sup>4</sup>, de lavra do Presidente do CSAGU, o Advogado-Geral da União, o novo Regimento Interno do CSAGU refletiu as competências e as atribuições *contra legem* institucionalizadas pelas supracitadas Portarias n<sup>os</sup> 1.643/09 e 07/09.

Sobreveio, então, a Portaria n. 345, de 14/08/12<sup>5</sup>, de lavra do Advogado-Geral da União, acrescentando às competências do CSAGU a de apreciar previamente requerimentos de concessão e prorrogação das licenças para tratar de assuntos particulares e incentivada sem remuneração, bem como de analisar e avaliar pedidos para participação em cursos que requeiram a concessão de licença para capacitação, em relação aos Advogados da União e membros do quadro suplementar, aos Procuradores Federais e aos servidores do Quadro de Pessoal da AGU.

Ainda na cadeia de atos normativos que elastecem a literalidade da LC n. 73/93 quanto às atribuições e à composição do CSAGU, há, por fim, a Resolução n. 10, de 24/03/15<sup>6</sup>, de lavra do Presidente do CSAGU. Nesse ato, fixa-se o procedimento para a apreciação dos requerimentos de concessão e prorrogação de licença para tratar de assuntos particulares nos termos do disposto na Portaria n. 345/12.

A partir do exposto, resta claro que a ausência de fundamento de validade para a atuação do CSAGU em relação a matérias que não são de sua competência, com composição igualmente ilegal, lesa sobremaneira o interesse coletivo dos integrantes da carreira de Advogado da União, bem como causa danos ao patrimônio público e da AGU, motivo pelo qual se faz imperiosa a restauração da fiel observância ao ordenamento jurídico vigente.

### **Contextualização da hodierna atuação do CSAGU**

Para que se possa apreciar adequadamente a questão ora posta em Juízo, é necessária uma compreensão mais ampla do panorama no qual

<sup>4</sup> Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/267858>>. Acesso em 01/02/17.

<sup>5</sup> Disponível em: <[www.agu.gov.br/page/download/index/id/11017552](http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/11017552)>. Acesso em 01/02/17.

<sup>6</sup> Disponível em: <[www.agu.gov.br/page/download/index/id/27386479](http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/27386479)>. Acesso em: 01/02/2017.

se insere a atuação da CSAGU nos termos em que ocorre atualmente, ou seja, com competência e atribuições que extrapolam a CF/88 e a LC 73/93.

Nos termos da Constituição Federal (art. 131), a Advocacia-Geral da União foi criada como instituição bastante específica, destinada exclusivamente à representação judicial e extrajudicial da União Federal e à consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo e, por isso mesmo, com clara especialização sobre o tema.

A despeito disso, nos últimos anos tem ocorrido uma tentativa de desvirtuamento do delineamento constitucional que foi atribuído à instituição.

Esse desvirtuamento se dá através da progressiva integração e confusão entre as estruturas e papéis desempenhados pela AGU e aqueles atribuídos aos órgãos responsáveis pela representação judicial dos entes da administração indireta (autarquias e fundações públicas) e ocorre em duas linhas.

A primeira delas consiste na atribuição, à AGU, da representação judicial de 96 autarquias e fundações públicas, a qual se deu através da MP n. 2.180-35/2001 (art. 11-B), atribuição esta que contraria frontalmente a norma constitucional que trata da AGU e a legislação que a regulamentou (Lei Complementar n. 73/93), as quais não conferem autorização à instituição para que represente judicialmente outras pessoas jurídicas além da União Federal.

A segunda consiste na progressiva **integração**, à estrutura da AGU, dos órgãos responsáveis pela representação judicial e extrajudicial das demais autarquias e fundações públicas (além das 96 citadas anteriormente), atualmente congregados na Procuradoria-Geral Federal - PGF e na Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil.

Esses órgãos, nos termos previstos na Lei Complementar n. 73/93, deveriam ser autônomos e apenas vinculados à AGU para fins de supervisão, nos mesmos moldes da supervisão ministerial dispensada aos entes da Administração Indireta pelos Ministérios (Administração Direta) a que vinculados. Destaca-se que a supervisão, por sua natureza, não envolve subordinação hierárquica e nem interferência direta em sua atuação, mas simples controle finalístico<sup>7</sup>.

A referida integração tem se dado através de diferentes expedientes:

a) progressiva ingerência do Advogado-Geral da União nas estruturas da PGF, de que é exemplo a atribuição de disciplinar os concursos de ingresso na carreira de Procurador Federal (art. 36 da MP 2.229-43/2001);

---

<sup>7</sup> MEIRELLES, op. cit., p. 544.

b) o custeio perene dos subsídios dos integrantes da Procuradoria-Geral Federal pelo orçamento da AGU (que atualmente se encontra indevidamente unificado ao da Procuradoria-Geral Federal), situação que deveria ser apenas temporária - até a efetiva estruturação da PGF -, mas persiste há mais de 14 anos;

c) a admissão da participação de representantes da Procuradoria-Geral Federal e da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil em órgão de direção superior da AGU (Conselho Superior da AGU - CSAGU), com direito a voz e voto, bem como a ampliação das competências deste conselho para abranger também matérias relacionadas àquelas duas instituições e às carreiras que congregam – **aspectos estes que são objeto da presente ação.**

Ocorre que o processo de confusão entre as instituições e seus papéis, além de ocorrer ao arpejo da Constituição Federal e da Lei Complementar n. 73/93, causa danos não apenas aos interesses coletivos dos integrantes da carreira de Advogado da União, mas também ao patrimônio público e da própria AGU.

Pertinente destacar que a pretensão de identificação entre a AGU e as procuradorias dos órgãos da administração indireta foi cogitada e rechaçada quando das discussões que antecederam a aprovação da Lei Complementar n. 73/93, mantendo-se a concepção de descentralização administrativa. Portanto, não se pode admitir que tal identificação ocorra, agora, por meios indiretos.

O próprio Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário n. RE 602.381/AL, na sistemática de repercussão geral, afirmou que *embora seja certo que a Procuradoria-Geral Federal integra a Advocacia Pública, não é possível concluir que ela integra a Advocacia-Geral da União. A lei usou terminologia própria e inconfundível, qual seja, a Procuradoria-Geral Federal é vinculada à AGU, e não um de seus órgãos.*

Contextualizada a questão, cabe esclarecer, novamente, que o objeto da presente demanda cinge-se a corrigir os danos causados pela atuação ilegal do CSAGU, os quais serão adiante demonstrados.

## II - DO DIREITO - PRELIMINARMENTE

### 1. Do cabimento da ação – dos danos a interesses coletivos e ao patrimônio público e da AGU

A Ação Civil Pública é disciplinada através da Lei n. 7.347/85, que estabelece os bens passíveis da sua tutela nos seguintes termos:

wagner.adv.br

Rua Alberto Pasqualini, 70, 13º andar | Santa Maria/RS | CEP: 97015-010 | Fone: (55) 3026-3206 | wagner@wagner.adv.br  
Santa Maria . Aracaju . Belo Horizonte . Brasília . Campo Grande . Cuiabá . Curitiba . Florianópolis . Goiânia . João Pessoa . Macapá  
Maceió . Manaus . Pelotas . Porto Alegre . Porto Velho . Recife . Rio de Janeiro . Salvador . São Luís . São Paulo . Vitória

**Art. 1º.** Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

[...]

V - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo;

[...]

VIII – ao patrimônio público e social.

[...]

No caso ora sob análise, verifica-se que a atuação do CSAGU se dá de forma inconstitucional e ilegal, embasada em atos normativos portadores dos mesmos vícios.

Ainda que defeso o uso da Ação Civil Pública para o reconhecimento de inconstitucionalidade de leis e atos administrativos federais, visto que o controle direto de constitucionalidade compete unicamente ao Supremo Tribunal Federal, não se olvida ser esta a via adequada à cessação dos danos a interesses coletivos e ao patrimônio público, ainda que, para isto, exija-se o reconhecimento incidental de inconstitucionalidade, no exercício do controle difuso que é assegurado pela Constituição Federal.

Neste sentido, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 545.070, a Ministra Cármen Lúcia esclareceu:

(...)

4. No julgamento conjunto das Reclamações ns. 597, 600 e 602 e no da Medida Cautelar na Reclamação n. 2.460/RJ, este Supremo Tribunal decidiu que, quando a declaração de inconstitucionalidade não se constitui o próprio pedido da ação civil pública, mas apenas a causa de pedir, não ocorre usurpação de sua competência.

Em seu voto vista na Medida Cautelar na Reclamação n. 2.460/RJ, o Ministro Carlos Velloso ressaltou: “*se a ação civil pública tem como pedido principal uma pretensão, constituindo a declaração de inconstitucionalidade da lei em que se embasa o ato que se quer anular, fundamento jurídico do pedido, assim causa petendi, não há falar em usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal*” (Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 6.8.2004).

Nesse mesmo julgamento, concluiu o Ministro Sepúlveda Pertence: “*desde que, na ação civil pública, haja pedido que não possa ser formulado em [Ação Direta de Inconstitucionalidade], não se usurpa a competência do Supremo Tribunal Federal, porque se está pedindo ao juiz ordinário aquilo que o Supremo Tribunal Federal não poderia dar*” (RCL 2.460/RJ, DJ 6.8.2004).

No julgamento da Reclamação n. 602/SP, o Ministro Sepúlveda Pertence afirmou que “*nada no sistema permite afirmar (...) que, numa ação civil pública de natureza condenatória (...) esteja vedado o controle incidente da constitucionalidade da lei que constitua questão prejudicial do provimento condenatório que se postula*” (Rel. Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, DJ 14.2.2003).

wagner.adv.br

(...)

Não há dúvida, portanto, sobre a adequação da presente medida.

De outra parte, a fim de demonstrar a incidência das hipóteses legais para a propositura desta ação, destaca-se que a atuação do CSAGU em desconformidade com o ordenamento jurídico tem causado dano tanto aos interesses coletivos dos integrantes da carreira de Advogado da União, quanto ao patrimônio público e ao patrimônio imaterial da própria AGU.

O **dano ao patrimônio público imaterial** verifica-se sob a ótica de que está sendo corrompido o papel especializado da AGU de representação e assessoramento unicamente da União Federal, imiscuindo-a em seara para a qual não foi criada, com o possível comprometimento de sua efetividade.

Por outro lado, há comprometimento da própria autonomia constitucionalmente assegurada aos órgãos da administração indireta – o que causa dano ao patrimônio imaterial também de tais entidades –, bem como desrespeito à diretriz de descentralização administrativa que orienta a administração pública no país.

De fato, a AGU também acaba por ter ingerência em aspectos inerentes às instituições que deveriam ser por ela simplesmente supervisionadas, não controladas, imiscuindo-se em temas relativos, por exemplo, aos concursos de ingresso, promoção, remoção e demais matérias atinentes aos Procuradores Federais e Procuradores do Banco Central.

Lembre-se que tanto o legislador constituinte, quanto o complementar, zelaram por assegurar autonomia às entidades da administração indireta, sendo que uma das manifestações de tal autonomia é a representação jurídica por meio de órgãos distintos e autônomos em relação à União Federal, ou seja, a prerrogativa de se defender por si próprias, com total ingerência quanto à conveniência e oportunidade de defesa de seus interesses, observados, evidentemente, os parâmetros legais existentes a respeito.

Trata-se de exigência que diz com a própria garantia de acesso à Justiça a tais entidades. Com efeito, não é coerente que corpos jurídicos que, por vezes, têm que atuar em polos processuais opostos (diante da previsível existência de conflito de interesses entre a União e suas autarquias e fundações em determinados temas) sejam integrados em estrutura única ou tenham ingerência mútua, o que compromete a liberdade de sua atuação.

No tocante ao **dano aos interesses coletivos dos integrantes da carreira de Advogado da União e ao patrimônio da própria AGU**, tem-se que o incremento ilegal das atribuições do CSAGU – que passou a ter função

wagner.adv.br

consultiva em assuntos de alta relevância relacionados à gestão, ao planejamento estratégico e à atuação jurídica da própria AGU e de seus órgãos vinculados –, aliado à extensão da sua composição, permitem que servidores alheios à estrutura da AGU e às suas carreiras tenham ingerência, com voz e voto, no seu processo decisório e de gestão e, inclusive, na formulação de seu regimento interno.

Há, por conseguinte, uma total inversão da noção de descentralização administrativa ao permitir que instituições que atuam na defesa de órgãos da administração indireta e, portanto, são vinculadas à AGU, atuem na gestão do órgão que tem por função supervisioná-las.

Não bastasse isso, a criação de órgão (Comissão Técnica) que tem por atribuição, dentre outras, a de se manifestar previamente sobre os assuntos de competência do CSAGU evidencia ainda mais o descalabro. Cria-se, dentro do Conselho ilegalmente composto e com atribuições estendidas, outro órgão igualmente composto de forma ilegal a quem cabe a prévia apreciação das matérias que serão deliberadas pelo primeiro.

Ou seja: a Comissão, com menor número de integrantes do que o CSAGU e igualmente composta de forma ilegal, acaba dispondo nos assuntos que serão apreciados pelo conselho, pois manifesta-se previamente e organiza a pauta.

**Em síntese:** a atuação ilegal do CSAGU está perpetrando danos de repercussão coletiva, visto que está sendo atingido o patrimônio imaterial (atinentes ao próprio papel que desempenham e às funções e garantias institucionais) de todas as instituições mencionadas: a AGU, a Procuradoria-Geral Federal, a Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil, a própria União e as entidades da Administração Indireta.

Resta também atingido, por consequência, o interesse coletivo dos integrantes da carreira de Advogado da União no que diz com o desvirtuamento de suas atribuições funcionais específicas e a indevida ingerência de órgãos externos em assuntos próprios da carreira.

De fato, vislumbra-se tanto a intrusão das Procuradorias Geral Federal e Geral do Banco Central nos assuntos próprios da AGU, quanto o oposto, em ambos os casos sem amparo legal e constitucional para tanto e em prejuízo da independência e efetividade das instituições.

O prejuízo, por outra ótica, acaba por repercutir também na seara financeira, pois o subsídio dos integrantes da Procuradoria-Geral Federal, assim como as despesas inerentes à participação destes no Conselho Superior da Advocacia-Geral da União, são custeados pelo orçamento destinado à AGU.

wagner.adv.br

É esta atuação ilegal do CSAGU que ora se traz à apreciação do Poder Judiciário, no intuito de que cessem os danos ao patrimônio público e da AGU e aos interesses coletivos dos associados da entidade autora.

---

## 2. Da legitimidade ativa *ad causam*

---

A Lei 7.347/1985 reconhece a legitimidade ativa de associação para a propositura de ação civil pública, desde que atendidos os requisitos nela previstos:

**Art. 5º** Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007) (Vide Lei nº 13.105, de 2015) (Vigência) [...]

V - a associação que, concomitantemente: (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. (Redação dada pela Lei nº 13.004, de 2014)

A requerente é entidade sem fins lucrativos, de âmbito nacional, e congrega os integrantes da carreira de Advogado da União, ativos e inativos, consoante o estatuto em anexo. Está constituída há mais de um ano e dentre suas finalidades institucionais estão a proteção dos bens jurídicos discutidos na presente ação.

Com efeito, parte da finalidade institucional para a qual existe a entidade requerente é, justamente, *representar e defender os interesses e direitos coletivos e individuais dos associados, relativos às suas atividades profissionais perante autoridades administrativas e judiciárias, bem como perante os meios de comunicação e demais entidades públicas ou privadas.*

Dentre seus escopos está, igualmente, o de *fazer valer, em juízo e fora dele, as prerrogativas inerentes à carreira de Advogado da União previstas na Constituição da República, na Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e no Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil.*

Ou seja, a autora é legitimada para atuar judicialmente em caso de dano aos interesses coletivos da categoria que congrega.

Além disso, estão previstas estatutariamente como finalidades institucionais:

**Art. 3º** Além das prerrogativas legais, cabe à ANAUNI: [...]

wagner.adv.br

9

II - atuar em favor da transparência administrativa e do combate à corrupção, contribuindo para a plena efetividade dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública e para a valorização do ideal republicano;

[...]

VI - colaborar com o Estado no estudo e solução dos problemas relacionados com a carreira de Advogado da União e com a Advocacia-Geral da União;

VII - pugnar pelo aprimoramento e manutenção da ordem jurídica no Serviço Público Federal, bem como para a superação de práticas patrimonialistas e para o aperfeiçoamento dos mecanismos de fiscalização, controle e responsabilização em face de eventuais desvios;

[...]

IX - colaborar com os poderes públicos no aperfeiçoamento da ordem jurídico-social;

[...]

À medida que a ANAUNI destina-se também a **a) contribuir para a plena efetividade dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública; b) colaborar na solução dos problemas relacionados à AGU; e c) pugnar pelo aprimoramento e manutenção da ordem jurídica no serviço público federal**, é incontestado não apenas a legitimidade da autora para atuar no presente feito, **mas também a pertinência temática entre as finalidades institucionais e o objeto da presente demanda.**

Desse modo, ante a autorização presente no ordenamento jurídico, resta demonstrada a legitimidade ativa da entidade autora para o ajuizamento desta Ação Civil Pública em defesa dos interesses da categoria que congrega, bem como a pertinência temática entre o objeto da ação e as finalidades da entidade, as quais contemplam a defesa da ordem jurídica e, por consequência, do patrimônio público e da AGU.

### III - DO DIREITO: MÉRITO

#### 1. Da legislação pertinente à Advocacia-Geral da União e ao Conselho Superior da Advocacia-Geral da União

A ordem constitucional promulgada em 1988 instituiu uma nova entidade para exercer a competência de representar judicial e extrajudicialmente a União Federal (**Administração Direta**). Trata-se da Advocacia-Geral da União – AGU sobre a qual versa o art. 131 da Constituição Federal, *in verbis*:

**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.

wagner.adv.br

§ 1º - A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 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.

§ 3º - Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

Note-se que referidos dispositivos encontram-se no Capítulo IV do Título IV – Da organização dos Poderes da Constituição Federal, que é destinado às Funções Essenciais da Justiça, ao lado das disposições sobre o Ministério Público e a Defensoria Pública. O órgão é tratado, pois, separadamente dos Poderes da República, muito embora esteja organizacionalmente vinculado ao Executivo.

Do supracitado art. 131, extrai-se a exigência, através de reserva legal absoluta, de que Lei Complementar viesse a dispor sobre a organização e o funcionamento da AGU, sem o que a representação jurídica da União continuaria sendo desempenhada consoante as regras até então vigentes.

Neste sentido, dispõe o art. 29 do ADCT, *in verbis*:

**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.

(...)

No que diz respeito, particularmente, à AGU, observa-se que a legislação exigida pelo constituinte originário foi editada sob a forma da Lei Complementar n. 73/93, que institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dispõe sobre a sua organização e funcionamento.

Consoante a LC n. 73/93, que reproduz fielmente ao art. 131 da Constituição Federal, portanto, a atribuição da AGU está assim delimitada:

**Art. 1º.** A Advocacia-Geral da União é a instituição que representa a União judicial e extrajudicialmente.

Parágrafo único. À Advocacia-Geral da União cabem as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos ao Poder Executivo, nos termos desta Lei Complementar.

**Registre-se que, assim como a Constituição Federal, a LC n. 73/93 limitou a atuação da AGU à representação judicial e extrajudicial da**

wagner.adv.br

**União – sem aludir às autarquias e fundações públicas federais –, bem como à prestação de consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo.**

Adiante, a LC n. 73/93 versa sobre a organização e a composição da AGU nos seguintes termos:

**Art. 2º.** A Advocacia-Geral da União compreende:

I - órgãos de direção superior:

- a) o Advogado-Geral da União;
- b) a Procuradoria-Geral da União e a da Fazenda Nacional;
- c) Consultoria-Geral da União;
- d) o Conselho Superior da Advocacia-Geral da União; e
- e) a Corregedoria-Geral da Advocacia da União;

II - órgãos de execução:

- a) as Procuradorias Regionais da União e as da Fazenda Nacional e as Procuradorias da União e as da Fazenda Nacional nos Estados e no Distrito Federal e as Procuradorias Seccionais destas;
- b) a Consultoria da União, as Consultorias Jurídicas dos Ministérios, da Secretaria-Geral e das demais Secretarias da Presidência da República e do Estado-Maior das Forças Armadas;

III - órgão de assistência direta e imediata ao Advogado-Geral da União: o Gabinete do Advogado-Geral da União;

IV - (VETADO)

§ 1º - Subordinam-se diretamente ao Advogado-Geral da União, além do seu gabinete, a Procuradoria-Geral da União, a Consultoria-Geral da União, a Corregedoria-Geral da Advocacia-Geral da União, a Secretaria de Controle Interno e, técnica e juridicamente, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

§ 2º - As Procuradorias Seccionais, subordinadas às Procuradorias da União e da Fazenda Nacional nos Estados e no Distrito Federal, serão criadas, no interesse do serviço, por proposta do Advogado-Geral da União.

§ 3º - As Procuradorias e Departamentos Jurídicos das autarquias e fundações públicas são órgãos vinculados à Advocacia-Geral da União.

§ 4º - O Advogado-Geral da União é auxiliado por dois Secretários-Gerais: o de Contencioso e o de Consultoria.

§ 5º - São membros da Advocacia-Geral da União: o Advogado-Geral da União, o Procurador-Geral da União, o Procurador-Geral da Fazenda Nacional, o Consultor-Geral da União, o Corregedor-Geral da Advocacia da União, os Secretários-Gerais de Contencioso e de Consultoria, os Procuradores Regionais, os Consultores da União, os Corregedores-Auxiliares, os Procuradores-Chefes, os Consultores Jurídicos, os Procuradores Seccionais, os Advogados da União, os Procuradores da Fazenda Nacional e os Assistentes Jurídicos.

**Art. 20.** As carreiras de Advogado da União, de Procurador da Fazenda Nacional e de Assistente Jurídico compõem-se dos seguintes cargos

wagner.adv.br

efetivos:

I - carreira de Advogado da União:

- a) Advogado da União da 2a. Categoria (inicial);
- b) Advogado da União de 1a. Categoria (intermediária);
- c) Advogado da União de Categoria Especial (final);

II - carreira de Procurador da Fazenda Nacional:

- a) Procurador da Fazenda Nacional de 2a. Categoria (inicial);
- b) Procurador da Fazenda Nacional de 1a. Categoria (intermediária);
- c) Procurador da Fazenda Nacional de Categoria Especial (final);

III - carreira de Assistente Jurídico:

- a) Assistente Jurídico de 2a. Categoria (inicial);
- b) Assistente Jurídico de 1a. Categoria (intermediária);
- c) Assistente Jurídico de Categoria Especial (final).

Assim, quanto à composição da AGU, primeiramente, há que se notar que os cargos de Assistente Jurídico da Advocacia-Geral da União foram transformados em cargos de Advogado da União pela Lei n. 10.549/02, de modo que, hodiernamente, a entidade possui somente duas carreiras em sua estrutura legal: a de Advogado da União e a de Procurador da Fazenda Nacional.

Além dos integrantes das carreiras próprias da AGU, tem-se que integram a instituição os ocupantes dos cargos taxativamente listados no art. 2º, § 5º, da LC n. 73/93: o Advogado-Geral da União, o Procurador-Geral da União, o Procurador-Geral da Fazenda Nacional, o Consultor-Geral da União, o Corregedor-Geral da Advocacia da União, os Secretários-Gerais de Contencioso e de Consultoria, os Procuradores Regionais, os Consultores da União, os Corregedores-Auxiliares, os Procuradores-Chefes, os Consultores Jurídicos, os Procuradores Seccionais.

**Ratifica-se, aqui, que o rol taxativo de membros da AGU presente na LC n. 73/93 não abrange os Procuradores das entidades autárquicas e fundacionais da Administração Indireta (aí incluído o Banco Central do Brasil).**

No que diz respeito à organização da entidade, a LC n. 73/93 dispõe que a AGU compreende: I) órgãos de direção superior, II) órgãos de execução e III) órgão de assistência direta e imediata ao Advogado-Geral da União.

#### **a. Do Conselho Superior da Advocacia-Geral da União - CSAGU**

*In casu*, merece destaque o fato de que o regulamento pertinente ao órgão de direção superior denominado Conselho Superior da Advocacia-Geral da União – CSAGU consta de forma expressa no Capítulo II do

wagner.adv.br

Título II – Dos órgãos da Advocacia-Geral da União da LC n. 73/93, *in verbis*:

**Art. 7º.** O Conselho Superior da Advocacia-Geral da União tem as seguintes atribuições:

**I - propor, organizar e dirigir os concursos de ingresso nas Carreiras da Advocacia-Geral da União;**

**II - organizar as listas de promoção e de remoção, julgar reclamações e recursos contra a inclusão, exclusão e classificação em tais listas, e encaminhá-las ao Advogado-Geral da União;**

**III - decidir, com base no parecer previsto no art. 5º, inciso V desta Lei Complementar, sobre a confirmação no cargo ou exoneração dos Membros das Carreiras da Advocacia-Geral da União submetidos à estágio confirmatório;**

**IV - editar o respectivo Regimento Interno.**

Parágrafo único. Os critérios disciplinadores dos concursos a que se refere o inciso I deste artigo são integralmente fixados pelo Conselho Superior da Advocacia-Geral da União.

**Art. 8º.** Integram o Conselho Superior da Advocacia-Geral da União:

**I - o Advogado-Geral da União, que o preside;**

**II - o Procurador-Geral da União, o Procurador-Geral da Fazenda Nacional, o Consultor-Geral da União, e o Corregedor-Geral da Advocacia da União;**

**III - um representante, eleito, de cada carreira da Advocacia-Geral da União, e respectivo suplente.**

§ 1º - Todos os membros do Conselho Superior da Advocacia-Geral da União têm direito a voto, cabendo ao presidente o de desempate.

§ 2º - O mandato dos membros eleitos do Conselho Superior da Advocacia-Geral da União é de dois anos, vedada a recondução.

§ 3º - Os membros do Conselho são substituídos, em suas faltas e impedimentos, na forma estabelecida no respectivo Regimento Interno.

**A partir da premissa de que a organização e o funcionamento da AGU constituem matérias cuja competência é constitucionalmente reservada à Lei Complementar e que, no caso, esta legislação é a LC n. 73/93, exsurge incontroverso que não poderia haver alteração das atribuições e da composição do CSAGU senão através de normativa de idêntica natureza, qual seja, outra Lei Complementar.**

Tem-se, portanto, que, o CSAGU é o órgão de direção da AGU cujas atribuições são taxativamente elencadas pela LC n. 73/93 nos seguintes termos:

**I - propor, organizar e dirigir os concursos de ingresso nas Carreiras da Advocacia-Geral da União;**

**II - organizar as listas de promoção e de remoção, julgar**

wagner.adv.br

reclamações e recursos contra a inclusão, exclusão e classificação em tais listas, e encaminhá-las ao Advogado-Geral da União;

III - decidir, com base no parecer previsto no art. 5º, V, da LC n. 73/93, sobre a confirmação no cargo ou exoneração dos Membros das Carreiras da Advocacia-Geral da União submetidos à estágio confirmatório; e

IV - editar o respectivo Regimento Interno.

Quanto à composição, a LC n. 73/93 prevê, taxativamente, como membros do CSAGU: o Advogado-Geral da União (que o preside), o Procurador-Geral da União, o Procurador-Geral da Fazenda Nacional, o Consultor-Geral da União, o Corregedor-Geral da Advocacia da União e um representante eleito de cada carreira da Advocacia-Geral da União e o respectivo suplente.

---

**2. Do conteúdo dos atos normativos de natureza administrativa que, atualmente, regem a atuação do CSAGU**

---

Em que pese a LC n. 73/93 ter instituído que o CSAGU é competente para as atribuições taxativamente elencadas no seu art. 7º, bem como que a sua composição é, estritamente, a posta no art. 8º, ambas foram alteradas *contra legem* através de atos normativos de natureza administrativa.

A hodierna atuação do CSAGU de acordo com tais atos ilegais é demonstrada, exemplificativamente, pelas atas de reunião em anexo, nas quais se pode vislumbrar o exercício de competências que não constam da LC 73/93 e a participação de integrantes que sequer compõem a AGU ou a Carreira de Advogado da União.

Os atos normativos ilegais em questão são os seguintes:

**a. Da Portaria n. 1.643, de 19/11/09, do Advogado-Geral da União**

---

Inicialmente, o Advogado-Geral da União editou a Portaria n. 1.643, de 19/11/09, para inserir entre as atribuições da CSAGU a *função de órgão consultivo do Advogado-Geral da União* e dar outras providências.

Quanto à composição do CSAGU, a Portaria n. 1.643/09 acresceu integrantes, conferindo aos novos membros o direito a voz e voto.

Neste sentido, colaciona-se o seu inteiro teor:

PORTARIA Nº 1.643, DE 19 DE NOVEMBRO DE 2009

Atribui ao Conselho Superior da Advocacia-Geral da União a função de órgão consultivo do Advogado-Geral da União e dá outras providências.

wagner.adv.br

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I e XVIII do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e

Considerando a necessidade de dotar o Conselho Superior da Advocacia-Geral da União de competências de assessoramento ao Advogado-Geral da União em assuntos de alta relevância relacionados à gestão, ao planejamento estratégico e à atuação jurídica da Advocacia-Geral da União e de seus órgãos vinculados, resolve:

**Art. 1º.** O Conselho Superior da Advocacia-Geral da União funcionará como órgão de consulta do Advogado-Geral da União em assuntos de alta relevância relacionados à gestão, ao planejamento estratégico e à atuação jurídica da Advocacia-Geral da União e de seus órgãos vinculados, sem prejuízo das competências que lhe são previstas na Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

**Art. 2º.** No exercício da competência de que trata o art. 1º desta Portaria, a composição do Conselho Superior da Advocacia-Geral da União será acrescida dos seguintes membros, com direito a voz e voto:

I - o Procurador-Geral Federal;

II - o Procurador-Geral do Banco Central do Brasil;

III - o Secretário-Geral de Contencioso;

IV - o Secretário-Geral de Consultoria; e

V - representantes eleitos das seguintes carreiras dos órgãos vinculados à Advocacia-Geral da União:

a) carreira de Procurador Federal; e

b) carreira de Procurador do Banco Central do Brasil.

§ 1º Os representantes das carreiras dos órgãos vinculados à Advocacia-Geral da União de que trata este artigo serão eleitos, até ulterior deliberação do Advogado-Geral da União, na forma disposta na Portaria nº 124, de 22 de fevereiro de 2002, e Portaria nº 205, de 16 de março de 2005.

§ 2º Visando a simultaneidade das eleições dos representantes das carreiras da Advocacia-Geral da União e de seus órgãos vinculados para o Conselho Superior da Advocacia-Geral da União, os mandatos dos primeiros representantes das carreiras de Procurador Federal e de Procurador do Banco Central do Brasil poderão ser superiores a dois anos.

**Art. 3º.** Os assuntos de alta relevância relacionados à gestão, ao planejamento estratégico e à atuação jurídica da Advocacia-Geral da União e a seus órgãos vinculados serão submetidos ao Conselho Superior da Advocacia-Geral da União, com a composição prevista no art. 2º desta Portaria, por proposta de qualquer de seus membros e incluídos em pauta após aprovação do Advogado-Geral da União.

**Art. 4º.** Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

**Art. 5º.** Fica revogada a Portaria nº 1.046, de 21 de julho de 2008.

LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS

wagner.adv.br

**b. Da Portaria n. 7, de 11/12/09, do Presidente do CSAGU**

Na esteira do regramento instituído pela Portaria n. 1.643/09, o Presidente do CSAGU editou a Portaria n. 7, de 11/12/2009, criando a Comissão Técnica na estrutura organizacional do Conselho - CTCS, cuja competência, dentre outras, é de organizar a pauta consultiva e administrativa do órgão.

Quanto à composição da CTCS, tem-se que contempla a composição mais abrangente trazida pela Portaria n. 1.643/09, *in verbis*:

PORTARIA Nº 7, DE 11 DE DEZEMBRO DE 2009

Cria Comissão Técnica na estrutura organizacional do Conselho Superior da Advocacia-Geral da União e dá outras providências.

O PRESIDENTE DO CONSELHO SUPERIOR DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem o inciso XVII do art. 6º da Resolução nº 01, de 14 de julho de 2000, e conforme o deliberado na 109ª Reunião Extraordinária do Conselho Superior, ocorrida em 23 de novembro de 2009, e

Considerando os dispositivos normativos constantes da Portaria nº 1.643, de 19 de novembro de 2009, do Advogado-Geral da União, resolve:

**Art. 1º.** Fica criada na estrutura organizacional do Conselho Superior da Advocacia-Geral da União a Comissão Técnica do Conselho Superior - CTCS composta por um representante titular e um suplente:

I - do Gabinete do Advogado-Geral da União, que a coordenará;

II - da Procuradoria-Geral da União;

III - da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional;

IV - da Consultoria-Geral da União;

V - da Corregedoria-Geral da Advocacia da União;

VI - da Procuradoria-Geral Federal;

VII - da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil;

VIII - da Secretaria-Geral de Contencioso;

IX - da Secretaria-Geral de Consultoria; e

X - indicados pelos representantes das carreiras de:

a) Advogado da União;

b) Procurador da Fazenda Nacional;

c) Procurador Federal; e

d) Procurador do Banco Central do Brasil.

**Art. 2º.** Compete à Comissão Técnica do Conselho Superior - CTCS:

I - manifestar-se, previamente, na forma do Regimento Interno do Conselho Superior da Advocacia-Geral da União, sobre as matérias de competência do referido colegiado, na forma da Lei Complementar nº 73, de 1993 e da Portaria nº 1.643, de 19 de novembro de 2009 do Advogado-Geral da

União;

II - organizar a pauta consultiva e administrativa do Conselho Superior da Advocacia-Geral da União;

III - propor ao Conselho Superior da Advocacia-Geral da União alteração na resolução sobre:

a) concurso de promoção dos membros das Carreiras da Advocacia-Geral da União, observado o disposto no parágrafo único do art. 24 e no art. 25 da Lei Complementar no 73, de 1993, e respeitadas as competências estabelecidas no art. 11, inciso V, da Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, e no art. 7º-A, §§1º a 4º, da Lei nº 9.650, de 1998;

b) concurso de ingresso nas Carreiras da Advocacia-Geral da União, observado o disposto nos arts. 21 e 22 da Lei Complementar no 73, de 1993, no art. 12, § 1º, inciso I, da Lei nº 10.480, de 2002, e no art. 6º, §§ 1º a 3º, da Lei nº 9.650, de 27 de maio de 1998;

c) seu regimento interno, observadas as competências exclusivas previstas na Lei Complementar 73, de 1993;

d) outros assuntos da competência do Conselho Superior;

IV - requisitar informações aos órgãos da Advocacia-Geral da União e a ela vinculados, bem como o comparecimento de membros ou servidores dos referidos órgãos; e

V - outras competências que lhe forem cometidas pelo Conselho Superior da Advocacia-Geral da União.

Parágrafo único. Somente poderão propor e deliberar sobre matérias de competência do Conselho Superior da Advocacia-Geral da União previstas na Lei Complementar nº 73, de 1993, os membros da Comissão Técnica a que se referem os incisos I a V e alíneas "a" e "b" do inciso X do art. 1º desta Portaria.

**Art. 3º.** Os membros da Comissão Técnica serão designados por portaria do Presidente do Conselho Superior da Advocacia-Geral da União.

**Art. 4º.** A organização e funcionamento da Comissão Técnica será disposta no Regimento Interno do Conselho Superior da Advocacia-Geral da União, com a composição prevista no art. 2º da Portaria nº 1.643, de 19 de novembro de 2009.

**Art. 5º.** A Secretaria do Conselho Superior da Advocacia-Geral da União prestará apoio administrativo à Comissão Técnica.

**Art. 6º.** A participação na Comissão Técnica não ensejará remuneração e será considerada serviço público relevante.

**Art. 7º.** O Conselho Superior da Advocacia-Geral da União reunir-se-á para deliberar a respeito das matérias de que trata esta Portaria e, em consequência, promover as adequações necessárias no seu regimento interno.

**Art. 8º.** Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS

wagner.adv.br

c. **Da Resolução n. 01, de 17/05/2011, do CSAGU**

---

Considerando a competência outorgada à CTCS através da Portaria n. 07/09 de propor alteração no Regimento Interno do CSAGU, sobreveio a Resolução n. 01, de 17/05/11, ratificando o que fora disposto na Portaria n. 1.643/09 do Advogado-Geral da União e acrescentando alguns disciplinamentos que claramente exorbitaram o disposto na LC n. 73/93, a saber:

**Art. 4º.** O CSAGU poderá funcionar como órgão de consulta do Advogado-Geral da União em assuntos de alta relevância relacionados à gestão, ao planejamento estratégico e à atuação jurídica da Advocacia-Geral da União (AGU) e de seus órgãos vinculados, sem prejuízo das competências que lhe são atribuídas pela Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

§ 1º No exercício da competência de que trata este artigo, excepcionados os temas atinentes às competências atribuídas ao CSAGU pela Lei Complementar nº 73, de 1993, cuja deliberação é exclusiva dos conselheiros de que trata o art. 3º deste regimento, a composição do CSAGU será acrescida dos seguintes conselheiros:

- I - o Procurador-Geral Federal;
- II - o Procurador-Geral do Banco Central do Brasil;
- III - o Secretário-Geral de Contencioso;
- IV - o Secretário-Geral de Consultoria; e
- V - um representante eleito, bem como o respectivo suplente, de cada uma das seguintes carreiras dos órgãos vinculados à AGU:
  - a) de Procurador Federal; e
  - b) de Procurador do Banco Central do Brasil.

§ 2º Os representantes das carreiras dos órgãos vinculados à AGU de que trata o § 1º deste artigo serão eleitos na forma do § 1º do art. 3º deste regimento.

(...)

**Art. 9º.** A Comissão Técnica do Conselho Superior (CTCS) funcionará como órgão de assessoramento técnico do CSAGU.

**Art. 10.** A CTCS é integrada por um representante titular e um suplente:

- I - do Gabinete do Advogado-Geral da União, que a coordena;
- II - da Procuradoria-Geral da União;
- III - da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional;
- IV - da Consultoria-Geral da União;
- V - da Corregedoria-Geral da Advocacia da União;
- VI - da Procuradoria-Geral Federal;
- VII - da Procuradoria-Geral do Banco Central;
- VIII - da Secretaria-Geral de Contencioso;
- IX - da Secretaria-Geral de Consultoria; e

X - indicados pelos representantes das carreiras de:

- a) Advogado da União;
- b) Procurador da Fazenda Nacional;
- c) Procurador Federal; e
- d) Procurador do Banco Central do Brasil.

**Art. 11.** Compete à CTCS:

I - manifestar-se previamente sobre as matérias de competência do CSAGU;

II - organizar a pauta administrativa e consultiva do CSAGU e submetê-las ao presidente;

III - propor ao CSAGU alteração nas suas resoluções e no seu Regimento Interno, observadas as competências exclusivas previstas na Lei Complementar nº 73, de 1993;

IV - propor ao CSAGU a edição, revisão ou cancelamento de enunciados de súmula;

V - requerer informações aos órgãos da AGU e aos órgãos vinculados, bem como o comparecimento de seus Membros e demais servidores dos referidos órgãos; e

VI - outras funções que lhe forem cometidas pelo CSAGU ou pelo Advogado-Geral da União.

(...)

**Art. 15.** A pauta das sessões do CSAGU será composta por assuntos relativos às competências originárias, previstas na Lei Complementar nº 73, de 1993, e por assuntos consultivos, compreendendo as consultas formuladas pelo Advogado-Geral da União.

§ 1º Os conselheiros poderão propor a inclusão em pauta de processos sob sua relatoria e de outras matérias de seu interesse, mediante apresentação de voto ou de proposta fundamentada.

§ 2º Ressalvados os casos urgentes, deferidos pelo presidente, os pedidos de inclusão em pauta referentes aos assuntos deliberativos deverão ser atendidos, segundo a ordem cronológica de apresentação, na primeira sessão com pauta disponível.

§ 3º As matérias apreciadas na CTCS serão encaminhadas ao CSAGU para inclusão em pauta.

(...)

**Art. 23.** A edição, revisão ou cancelamento de enunciado de súmulas dar-se-á mediante proposta apresentada por no mínimo três conselheiros ou pela CTCS.

**Art. 24.** O exercício da função de membro do CSAGU e da CTCS é de natureza relevante e preferencial, podendo os membros eleitos ser dispensados, parcial ou integralmente, de suas atribuições funcionais.

**Art. 25.** As disposições relativas aos CSAGU previstas neste regimento aplicam-se, no que couber, à CTCS.

wagner.adv.br

d. **Da Portaria n. 345, de 14/08/12, do Advogado-Geral da União e da Resolução n. 10, de 24/03/15, do Presidente do CSAGU**

---

Por fim, sobreveio a Portaria n. 345, de 14/08/12, que instituiu nova competência ao CSAGU, qual seja, a de apreciar previamente pedidos de concessão e prorrogação das licenças para tratar assuntos particulares e incentivada sem remuneração, bem como de analisar e avaliar pedidos para participação em cursos que requeiram a concessão de licença para capacitação, em relação aos Advogados da União e membros do quadro suplementar, aos Procuradores Federais e dos servidores do Quadro de Pessoal da AGU, *in verbis*:

**PORTARIA Nº 345, DE 14 DE AGOSTO DE 2012**

O ADOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I e XVIII, do art. 4º, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e tendo em vista o disposto no art. 87 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e no art. 10 do Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, e Considerando a competência do Conselho Superior da Advocacia-Geral da União, acrescida pela Portaria/AGU nº 1.643, de 19 de novembro de 2009, de funcionar como órgão de consulta do Advogado-Geral da União em assuntos de alta relevância relacionados à gestão, ao planejamento estratégico e à atuação jurídica da Advocacia-Geral da União e de seus órgãos vinculados; e Considerando a implantação do Conselho Consultivo da Escola da Advocacia-Geral da União, Ministro Vitor Nunes Leal - EAGU, criado pela Portaria/AGU nº 134, de 9 de abril de 2012, que tem, dentre outras competências, a de fixar os critérios sobre a participação de Membros e de servidores em cursos ou outros eventos promovidos, direta ou indiretamente, pela EAGU, e analisar e avaliar pedidos para participação em cursos no país e no exterior dos servidores e Membros das Carreiras de Advogado da União e Procurador Federal, resolve

**Art. 1º.** Atribuir ao Conselho Superior da Advocacia-Geral da União - CSAGU, na sua função consultiva, prevista pela Portaria/AGU nº 1.643, de 19 de novembro de 2009, a competência para apreciar previamente requerimento de concessão e prorrogação de licença para tratar de assuntos particulares, a que se refere o art. 91, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e da licença incentivada sem remuneração, a que se refere o art. 8º, da Medida Provisória nº 2.174-28, de 24 de agosto de 2001, em relação a:

I - membros da carreira de Advogado da União e integrantes do quadro suplementar, a que se refere o art. 46 da Medida Provisória nº 2.229-43;

II - membros da carreira de Procurador Federal; e

III - servidores do Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União.

**Art. 2º.** Atribuir ao Conselho Consultivo da Escola da Advocacia-Geral da União, nos termos do inciso III, do art. 12, da Portaria/AGU nº 134, de 9 de abril de 2012, a análise e avaliação de pedidos para participação em cursos no país ou no exterior, que tenham por objeto a concessão de licença para capacitação, disciplinada no art. 87 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, aos membros da carreira e servidores referidos nos incisos I a III do art. 1º desta Portaria.

**Art. 3º.** Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

wagner.adv.br

21

**Art. 4º.** Fica revogada a Portaria AGU nº 69, de 14 de fevereiro de 2012.

LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS

E, ainda na cadeia de atos normativos que violam a literalidade da LC n. 73/93 quanto às atribuições e à composição do CSAGU, há, por fim, a Resolução n. 10, de 24/03/15, de lavra do Presidente do CSAGU.

Neste ato, fixa-se o procedimento para a apreciação dos requerimentos de concessão e prorrogação de licença para tratar de assuntos particulares a partir do disposto na Portaria n. 345/12, *in verbis*:

#### RESOLUÇÃO Nº 10, DE 24 DE MARÇO DE 2015

Dispõe sobre o procedimento e critérios para apreciação dos requerimentos de concessão e prorrogação de licença para tratar de assuntos particulares.

O PRESIDENTE DO CONSELHO SUPERIOR DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe confere o inciso I do art. 6º, da Resolução CSAGU n.º 1, de 17 de maio de 2011, considerando a competência do Conselho Superior da AGU, prevista no inciso VI do art. 5º da Resolução CSAGU n.º 1, de 17 de maio de 2011, considerando o previsto na Portaria AGU nº 345, de 14 de agosto de 2012, e, ainda, a necessidade de estabelecer procedimento padronizado para a apreciação dos requerimentos de concessão e prorrogação de licença para tratar de assuntos particulares, resolve:

**Art. 1º.** O requerimento de concessão de licença para tratar de assuntos particulares ou de prorrogação, a que se refere o art. 91, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, de Membros da Carreira de Advogado da União e integrantes do quadro suplementar, a que se refere o art. 46 da Medida Provisória nº 2.229-43, de Membros da Carreira de Procurador Federal e integrantes do quadro suplementar, relativos aos servidores da administração federal indireta de que trata o art. 46 da Medida Provisória nº 2.229-46, e Servidores do Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União, deverá ser preenchido nos termos do formulário constante do Anexo I.

Parágrafo único. Os requerimentos de concessão de licença para tratar de assuntos particulares ou de prorrogação serão autuados e processados no Sistema AGU de Inteligência Jurídica - SAPIENS.

**Art. 2º.** O requerimento do artigo anterior deverá ser encaminhado ao titular do órgão de exercício do interessado, que, no prazo de até 15 (quinze) dias úteis, fará a descrição das atividades desempenhadas pelo requerente, bem como apresentará dados acerca do volume de trabalho do órgão e sua lotação, mediante preenchimento de formulário constante do Anexo II, manifestando-se sobre a conveniência e oportunidade do pedido, com encaminhamento à Secretaria-Geral de Administração (SGA).

§1º A SGA, no prazo de até 30 (trinta) dias úteis, após o atendimento das providências definidas por esta Resolução, encaminhará o processo ao órgão de direção superior correspondente para análise.

§2º O órgão de direção superior manifestar-se-á, no prazo de até 15 (quinze) dias úteis, sobre as informações prestadas pelo titular do órgão de exercício do interessado e sobre a conveniência e oportunidade do requerimento, seguindo o processo para o Conselho Superior da AGU

wagner.adv.br

(CSAGU).

§3º Após a manifestação do CSAGU, o processo será encaminhado ao Advogado-Geral da União ou ao Procurador-Geral Federal, conforme o caso, para apreciação e concessão da licença.

**Art. 3º.** A SGA instruirá o requerimento com os seguintes documentos, além das informações sobre as vedações legais:

I – ficha com os dados funcionais, especificando afastamentos e movimentações;

II – número de Membros ou Servidores em exercício no órgão, conforme o caso;

III – existência e o quantitativo de Membros e Servidores em licença, cedidos, requisitados e afastados no órgão de exercício, bem como em âmbito nacional e por Estado;

IV - existência de procedimento administrativo disciplinar em curso na Corregedoria-Geral da Advocacia da União (CGAU), na Procuradoria-Geral Federal (PGF) ou na SGA e na Comissão de Ética da AGU e seus órgãos vinculados, em que seja parte o requerente; e

V – resolução do CSAGU ou portaria da SGA que confirma o Membro ou Servidor no cargo e declara a estabilidade nos termos do art. 41 da Constituição Federal, conforme o caso.

**Art. 4º.** A critério da Administração, poderá ser concedida licença para o trato de assuntos particulares ao Membro ou Servidor ocupante de cargo efetivo pelo período de até 1 (um) ano, prorrogável por igual período, até o limite máximo de 3 (três) anos.

§1º Não será concedida a licença nas seguintes hipóteses:

I – quando o Membro ou Servidor tenha ficado ausente para estudo ou missão oficial, antes de decorrido período de efetivo exercício de igual duração ao do afastamento;

II - quando o órgão de exercício do Membro ou Servidor requerente tiver 1 (um) Membro ou 1 (um) Servidor em licença para tratar de assuntos particulares; ou

III - quando o Membro ou Servidor estiver em estágio confirmatório ou probatório.

§2º Excepcionalmente, o CSAGU poderá manifestar-se favoravelmente à concessão da licença por período diverso do previsto no *caput*, observado o prazo máximo previsto em lei.

§3º O CSAGU, mediante proposta do órgão de direção superior correspondente, poderá afastar o limite estabelecido no inciso II do §1º deste artigo em manifestação fundamentada.

§4º Havendo informação sobre a existência de procedimento administrativo disciplinar em curso na CGAU, na PGF, na SGA ou procedimento em curso junto à Comissão de Ética da AGU e órgãos vinculados, o CSAGU consultará previamente a comissão processante, que exigirá do licenciado a assinatura de termo, no qual conste o endereço atualizado, e cláusula prevendo a interrupção da licença caso o interessado não seja localizado.

§5º A concessão de licença para tratar de assuntos particulares não exime o interessado de observar, durante o período de licença, os deveres

23

wagner.adv.br

funcionais, eventuais incompatibilidades e conflitos de interesses previstos em lei e demais atos normativos.

§6º Se, durante o período de licença, houver a informação de que o licenciado descumpriu dever ou violou regra de incompatibilidade referidos no parágrafo anterior, os órgãos competentes deverão ser comunicados e poderão propor ao Conselho Superior a imediata interrupção da licença.

**Art. 5º.** O CSAGU terá o prazo de 30 (trinta) dias para apreciar o requerimento, podendo ser prorrogado por igual período.

Parágrafo único. O CSAGU poderá requisitar diligências do interessado ou informações de outros órgãos, caso entenda necessário para instrução do processo, fixando prazo para cumprimento.

**Art. 6º.** A licença poderá ser interrompida, a qualquer tempo, a pedido do Membro ou Servidor, ou no interesse do serviço, mediante provocação da Chefia, após oitiva do CSAGU, conforme previsão legal.

Parágrafo único. O pedido de interrupção da licença deverá ser dirigido à SGA, que o encaminhará para manifestação do CSAGU.

**Art. 7º.** A SGA deverá manter relatório atualizado de Membros e Servidores em gozo de licença concedida nos termos do art. 1º.

**Art. 8º.** É vedada ao CSAGU a análise de potencial conflito de interesses a que se refere a Lei n.º 12.813, de 16 de maio de 2013, cuja competência incumbe à Comissão de Ética da AGU e Órgãos Vinculados.

**Art. 9º.** Aplicam-se as disposições desta Resolução aos requerimentos de licença e de prorrogação já em curso na data de sua publicação.

**Art. 10.** Os casos omissos serão resolvidos pelo Advogado-Geral da União.

**Art. 11.** Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS

Os normativos elencados acima, como se pode ver, estão em vigor desde 2009, sendo que o último foi editado em março de 2015.

Em que pese o longo tempo para que a Administração pudesse pôr em prática o poder de autotutela e revogar tais atos ilegais, assim não o fez.

Imprescindível, portanto, o manejo da presente ação civil pública para que, através do princípio da inafastabilidade da jurisdição, seja tolhida a inconstitucionalidade/ilegalidade da atuação contrária ao Direito praticada pelo CSAGU, de modo que cessem os danos que vêm sendo causados ao patrimônio público e aos interesses coletivos da categoria representada pela entidade autora.

### **3. Da inconstitucionalidade e ilegalidade dos atos normativos violadores dos interesses coletivos e causadores dos danos que justificam a presente ação**

A fim de que reste claro que a atuação do CSAGU com base nos atos administrativos antes referidos, além de danosa aos interesses coletivos

wagner.adv.br

ora em discussão e ao patrimônio público e da AGU, reveste-se de inconstitucionalidade e ilegalidade, passa-se a analisar individualizadamente os referidos vícios.

**a. Da inconstitucionalidade em razão da incompetência para edição dos atos**

Sob o teratológico fundamento de que o exercício da atribuição de *dirigir a Advocacia-Geral da União, superintender e coordenar suas atividades e orientar-lhe a atuação* através de atos normativos, tal como autoriza o art. 4º, I e XVIII, da LC n. 73/93<sup>8</sup>, compreenderia a competência constitucionalmente reservada à Lei Complementar para dispor sobre a organização e o funcionamento da entidade, o Advogado-Geral da União publicou o conjunto de atos normativos ora ventilado para atribuir novas competências ao CSAGU e alterar a sua composição.

Neste ponto, impende notar ser privativa do Presidente da República a competência para deflagrar o processo legislativo pertinente às Leis Complementares que disponham sobre a organização administrativa, bem como sobre a criação de órgãos da administração pública, *in verbis*:

Constituição Federal

**Art. 61.** A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (...)

II - disponham sobre: (...)

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

(...)

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

(...)

**Art. 84.** Compete privativamente ao Presidente da República: (...)

(...)

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

(...)

<sup>8</sup> Lei Complementar n. 73/93. Art. 4º. São atribuições do Advogado-Geral da União: I - dirigir a Advocacia-Geral da União, superintender e coordenar suas atividades e orientar-lhe a atuação; (...) XVIII - editar e praticar os atos normativos ou não, inerentes a suas atribuições; (...).

Sobre a iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo para deflagrar processo legislativo que resulte em lei versando sobre competências e atribuições a serem executadas por órgãos e entidades, o E. STF manifestou-se:

**AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÕES E ESTABELECE OBRIGAÇÃO A ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. Acórdão recorrido que se encontra em sintonia com a jurisprudência desta Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, matéria da competência privativa do Chefe do Poder Executivo. 2. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 653041 AgR, Relator (a): Min. Edson Fachin, Primeira Turma, julgado em 28/06/2016, Acórdão Eletrônico DJe-166 DIVULG 08-08-2016 PUBLIC 09-08-2016)**

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Artigos 238 e 239 da Constituição do estado do Rio Grande do Sul. 3. Lei estadual n. 9.726/1992. 4. Criação do Conselho de Comunicação Social. 5. O art. 61, § 1º, inciso II, alínea "a" da Constituição Federal, prevê reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo para criação e extinção de ministérios e órgãos da administração pública. **6. É firme a jurisprudência desta Corte orientada pelo princípio da simetria de que cabe ao Governador do Estado a iniciativa de lei para criação, estruturação e atribuições de secretarias e de órgãos da administração pública. 7. Violação ao princípio da separação dos poderes, pois o processo legislativo ocorreu sem a participação chefe do Poder Executivo.** 8. Ação direta julgada procedente. (ADI 821, Relator (a): Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 02/09/2015, Acórdão Eletrônico DJe-239 DIVULG 25-11-2015 PUBLIC 26-11-2015)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N.º 11.830, DE 16 DE SETEMBRO DE 2002, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. ADEQUAÇÃO DAS ATIVIDADES DO SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL E DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO PÚBLICOS E PRIVADOS AOS DIAS DE GUARDA DAS DIFERENTES RELIGIÕES PROFESSADAS NO ESTADO. CONTRARIEDADE AOS ARTS. 22, XXIV; 61, § 1.º, II, C; 84, VI, A; E 207 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. No que toca à Administração Pública estadual, o diploma impugnado padece de vício formal, uma vez que proposto por membro da Assembléia Legislativa gaúcha, não observando a iniciativa privativa do Chefe do Executivo, corolário do princípio da separação de poderes. Já, ao estabelecer diretrizes para as entidades de ensino de primeiro e segundo grau, a lei atacada revela-se contrária ao poder de disposição do Governador do Estado, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento de órgãos administrativos, no caso das escolas públicas; bem como, no caso das particulares, invade competência legislativa privativa da União. Por fim, em relação às universidades, a Lei estadual n.º 11.830/2002 viola a autonomia constitucionalmente garantida a tais organismos educacionais. Ação julgada procedente. (ADI 2806, Relator (a): Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, julgado em 23/04/2003, DJ 27-06-2003 PP-00029 EMENT VOL-02116-02 PP-00359 RTJ VOL-00191-02 PP-00479)**

wagner.adv.br

Rua Alberto Pasqualini, 70, 13º andar | Santa Maria/RS | CEP: 97015-010 | Fone: (55) 3026-3206 | wagner@wagner.adv.br  
 Santa Maria . Aracaju . Belo Horizonte . Brasília . Campo Grande . Cuiabá . Curitiba . Florianópolis . Goiânia . João Pessoa . Macapá  
 Maceió . Manaus . Pelotas . Porto Alegre . Porto Velho . Recife . Rio de Janeiro . Salvador . São Luís . São Paulo . Vitória

Esclarece-se, ainda que despiciendo, que, embora o exercício de direção da AGU implicitamente permita a prática de atos de natureza regulamentar, tais atos devem observar a estrita legalidade. Isto significa que, a despeito de o Advogado-Geral da União consistir em órgão de direção superior, deve observar quais atribuições foram cometidas aos órgãos pares por força da mesma LC n. 73/93.

Sequer é o que ocorre *in casu*.

Primeiramente porque o ato normativo consubstanciado na Portaria n. 1.643/09 impõe ao CSAGU a atribuição não prevista pelo art. 7º da LC n. 73/93 de funcionar como órgão de consulta do Advogado-Geral da União quando os assuntos, de alta relevância, forem relacionados à gestão, ao planejamento estratégico e à atuação da entidade e de seus órgãos vinculados.

De forma mais gravosa, a Portaria n. 1.643 determina que, no exercício desta consultoria ao Advogado-Geral da União, a composição do CSAGU será acrescida dos seguintes membros – todos com direito a voz e voto: o Procurador-Geral Federal, o Procurador-Geral do Banco Central do Brasil, o Secretário-Geral de Contencioso, o Secretário-Geral de Consultoria e representantes eleitos das carreiras de Procurador Federal e de Procurador do Banco Central do Brasil.

**Tem-se, portanto, que, anteriormente ao exercício das próprias atribuições enquanto dirigente máximo da entidade, o Advogado-Geral da União passou a ouvir o CSAGU enquanto órgão consultivo, cuja composição é dada por indivíduos que sequer pertencem às carreiras da AGU.**

**É que os membros sobre os quais a Portaria n. 1.643 versa quando autoriza que integrem a CSAGU não apenas não estão elencados no rol taxativo do art. 8º da LC n. 73/93, como sequer compõem o corpo funcional da AGU. Neste sentido, reprisa-se que a AGU possui em sua estrutura somente as carreiras de Advogado da União e de Procurador da Fazenda Nacional.**

A absoluta ausência de competência para dispor sobre a organização e o funcionamento da AGU no que pertine ao CSAGU afere-se também no âmbito da Portaria n. 345/12.

Isso porque, através da Portaria n. 345/12, o Advogado-Geral da União atribui ao CSAGU, *na sua função consultiva, (...) a competência para apreciar previamente requerimento de concessão e prorrogação de licença para tratar de assuntos particulares, a que se refere o art. 91, da Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e da licença incentivada sem remuneração, a que se refere o art. 8º, da Medida Provisória nº 2.174-28, de 24 de agosto de 2011 (...) inclusive em relação e servidores não integrantes do rol de membros efetivos da AGU.*

No que diz respeito à Portaria n. 07/09 e às Resoluções n<sup>os</sup> 01 e 10/15, faz-se imprescindível notar que derivam, necessariamente, das alterações implementadas pelas Portarias n<sup>os</sup> 1.643/09 e 345/12 do Advogado-Geral da União.

Outrossim, evidente que, se os últimos atos administrativos foram editados sob o pretexto de que os primeiros lhe outorgavam competência para tanto, e, se os primeiros foram editados sem que o Advogado-Geral da União dispusesse de competência, a incompetência do agente é absoluta em todos os atos administrativos que sucedem e que versam sobre elementos implementados na organização e no funcionamento da AGU pelas Portarias n<sup>os</sup> 1.643/09 e 345/12.

Assim, também há vício de competência:

- na Portaria n. 07/09, à medida que versa sobre a organização e o funcionamento do CSAGU com arrimo na competência indevidamente avocada pelo Advogado-Geral da União por ocasião da edição da Portaria n. 1.643/09;

- na Resolução n. 01/11, pois a adequação do Regimento Interno do CSAGU tornou-se exigível somente em face da competência avocada pelo AGU por ocasião da Portaria n. 1.643/09 e em face do teor da Portaria n. 07/09; e

- na Resolução n. 10/05, porquanto necessária somente em razão da alteração imposta à organização e ao funcionamento do CSAGU com arrimo na competência indevidamente avocada pelo Advogado-Geral da União por ocasião da edição da Portaria n. 345/15, bem como no teor da Resolução n. 01/11.

À medida que a ação legislativa no Estado brasileiro deve ser pautada em estrita observância do postulado da reserva de iniciativa quando presente uma das hipóteses taxativas que constam no texto da Constituição Federal, a sua inobservância mediante usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva constitui vício jurídico cuja gravidade configura hipótese de inconstitucionalidade formal apta a infirmar a integridade dos atos normativos editados.

Eivada de inconstitucionalidade, portanto, a atuação do CSAGU neles embasada.

#### **b. Da inconstitucionalidade em razão do vício de forma**

Quanto à forma, a literalidade do texto constitucional não deixa margem para interpretações em sentido contrário: a organização e o funcionamento da AGU são matérias absolutamente reservadas à Lei Complementar.

A excepcionalidade das Leis Complementares decorre da sua exigência, consoante a relevância da matéria, pela própria Constituição Federal. Isso

wagner.adv.br

porque, à luz dos arts. 62 e 69 da Constituição Federal, *as leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta*, sendo vedado o uso de Medida Provisória para veicular matérias que são reservadas a tal espécie normativa.

A jurisprudência pátria é assente ao refutar atos normativos – legislativos ou administrativos – que veiculem matérias reservadas à formalidade das Leis Complementares. Neste sentido, é o entendimento do E. STF, *in verbis*:

DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. IPTU. EXIGIBILIDADE. ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL. NECESSIDADE DE ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO LOCAL. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 280/STF. INSTITUIÇÃO DE CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL MEDIANTE LEI COMPLEMENTAR. DESNECESSIDADE. RESERVA CONSTITUCIONAL DE LEI COMPLEMENTAR. INCIDÊNCIA NOS CASOS TAXATIVAMENTE INDICADOS NA CONSTITUIÇÃO. 1. Para concluir sobre a necessidade de lei complementar para instituição do Código Tributário Municipal seria necessária a análise da Constituição Estadual, da Lei Orgânica Municipal, bem como de outras normas infraconstitucionais de regência, providências vedadas em sede de recurso excepcional. O caso atrai a incidência da Súmula 280/STF. 2. **O legislador constituinte não reservou a matéria – instituição de Código Tributário Municipal – à lei complementar. Desse modo, do ponto de vista formal, o aludido Código Tributário não violou qualquer dispositivo da Magna Carta. Só se faz necessária a edição de lei complementar quando o próprio texto constitucional assim exige expressamente.** 3. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 557, § 2º, do CPC/1973. (ARE 662401 AgR, Relator(a): Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 30/09/2016, Processo Eletrônico DJe-228 DIVULG 25-10-2016 PUBLIC 26-10-2016)

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ARTS. 45 E 46 DA LEI Nº 8.212/1991. PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA TRIBUTÁRIAS. MATÉRIA RESERVADA À LEI COMPLEMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. HIPÓTESE QUE NÃO SE AMOLDA AO CASO DOS AUTOS. **O Plenário do Supremo Tribunal Federal, nos autos do RE 559.943-RG, julgado sob relatoria da Ministra Cármen Lúcia, reconheceu a inconstitucionalidade dos arts. 45 e 46, da Lei nº 8.212/1991, em razão da matéria neles versada estar reservada à edição lei complementar. (...)** (RE 546649 AgR-ED, Relator(a): Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 10/02/2015, Acórdão Eletrônico DJe-047 DIVULG 11-03-2015 PUBLIC 12-03-2015)

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Art. 49 do Código de Normas criado pelo Provimento nº 4/99 da Corregedoria-Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão: autorização do Presidente para ausência de magistrados da comarca. 3. **Dupla inconstitucionalidade formal: matéria reservada a lei complementar e iniciativa exclusiva do Supremo Tribunal Federal.** 4. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 2880, Relator(a): Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 30/10/2014, Acórdão Eletrônico

wagner.adv.br

DJe-235 DIVULG 28-11-2014 PUBLIC 01-12-2014)

Não é por outro motivo que, ao instituir a Lei Orgânica da AGU, a LC n. 73/93 versou sobre a organização da entidade – que se divide em órgãos de direção superior, órgãos de execução e órgão de assistência direta e imediata ao Advogado-Geral da União – e acerca do seu funcionamento, consignando expressamente a composição e as atribuições pertinentes a cada um dos seus órgãos.

No caso do CSAGU, particularmente, é incontroverso que, acaso houvesse efetivo interesse da União em alargar o espectro de competências e de membros deste órgão, deveria tê-lo feito através da via eleita pelo legislador constituinte originário, qual seja, o processo legislativo que resulta em Lei Complementar.

Sobre a reserva constitucional, colaciona-se a sempre pertinente doutrina de José Afonso da Silva<sup>9</sup>:

Estabelecidas essas regras gerais, cumpre agora descer a outras especificações sobre o princípio da reserva de lei (amplamente disseminado na Constituição). Com efeito, a doutrina distingue categorias de reserva de lei, conforme o ponto de vista que se coloque. Ainda que Alfonso di Giovine não aceite tais distinções, a nos parece que elas existem consoante ensinamento de Constantino Mortari e Vezio Crisafulli, de que nos serviremos para estudar a matéria em face da nossa Constituição. Esta, de fato, permite distinguir as seguintes categorias de reserva de lei:

(...)

(2) *do ponto de vista da natureza da matéria*, pelo qual determinadas matérias são reservadas à *lei complementar*, enquanto outras são à *lei ordinária*, como são as hipóteses expressamente enumeradas na Constituição; e há casos em que a reserva é de lei ordinária ou complementar estadual ou de lei orgânica local;

(...)

É *absoluta a reserva constitucional* de lei quando a disciplina da matéria é reservada pela Constituição à Lei, com exclusão de qualquer, portanto, de qualquer outra fonte infralegal, o que ocorre quando ela emprega fórmulas como: “a lei regulará”, “a lei disporá”, “a lei complementar organizará”, “a lei criará”, “a lei poderá definir” etc.

Inequívoca, portanto, a inconstitucionalidade por vício de forma na utilização de atos normativos de natureza meramente administrativa para:

- através da Portaria n. 1.643/09, atribuir ao CSAGU a competência de funcionar como órgão de consulta do Advogado-Geral da União em assuntos de alta relevância relacionados à gestão, ao planejamento estratégico e à

<sup>9</sup> José Afonso da Silva. Curso de direito constitucional positivo. 39º ed. São Paulo : Malheiros, 2016. p. 426.

atuação jurídica da Advocacia-Geral da União e de seus órgãos vinculados, sem prejuízo das competências previstas n. 73/93;

- através da Portaria n. 1.643/09, conceder, no exercício da competência supracitada, direito de voz e voto a servidores não compreendidos no rol do art. 8º da LC n. 73/93;

- através da Portaria n. 07/09, criar órgão interno ao CSAGU, qual seja, o CTCS, composto pela conjunção dos servidores previstos no art. 8º da LC n. 73/93 e no art. 2º da Portaria n. 1.643/09, para exercer as atribuições de: manifestar-se, previamente, sobre as matérias de competência do referido colegiado, organizar a sua pauta consultiva e administrativa, propor alterações na resolução sobre o concurso de ingresso e de promoção dos membros das Carreiras da AGU, e, de forma mais relevante, propor alteração do regimento interno do CSAGU;

- através da Resolução n. 01/11, ratificar as alterações promovidas pela Portaria n. 1.643/09 e pela Portaria n. 07/09 nas atribuições e na competência do CSAGU, inclusive no que diz respeito ao CTCS;

- através da Portaria n. 345/12, atribuir ao CSAGU, na sua função consultiva, a competência de apreciar previamente requerimentos de concessão e prorrogação das licenças para tratar assuntos particulares e incentivada sem remuneração, bem como de analisar e avaliar pedidos para participação em cursos que requeiram a concessão de licença para capacitação, em relação aos Advogados da União e membros do quadro suplementar, aos Procuradores Federais e dos servidores do Quadro de Pessoal da AGU;

- através da Resolução n. 10/15, no que dispõe sobre procedimentos e critérios para apreciação dos requerimentos destinados ao CSAGU acerca da concessão e prorrogação de licença para tratar de assuntos particulares.

Caracterizada, pois, a inconstitucionalidade dos atos normativos em razão do desrespeito à forma constitucionalmente prevista para o trato da matéria sobre a qual versam – lei complementar –, resta igualmente maculada a atuação do CSAGU baseada em tais atos.

**c. Da inconstitucionalidade em razão da afronta ao princípio da proporcionalidade**

---

O princípio da proporcionalidade deriva da cláusula do devido processo legal e, portanto, encontra amparo no art. 5º, LIV da Constituição Federal. No âmbito infraconstitucional, está previsto no art. 2º da Lei n. 9.784/99, quando determina que a *Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da [...] proporcionalidade, [...] razoabilidade.*

wagner.adv.br

A proporcionalidade ou razoabilidade, enquanto princípio, permite a ampliação do âmbito de apreciação dos atos administrativos pelo Poder Judiciário a fim de assegurar a coerência do ordenamento. A falta de coerência, de racionalidade de qualquer lei, ato administrativo ou decisão jurisdicional gera vício de legalidade. Neste sentido, leciona Edimur Ferreira de Faria<sup>10</sup>:

A razoabilidade aparece como elemento norteador da Administração, orientando o seu agente à conduta que melhor atenda à finalidade da lei e aos interesses públicos de acordo com a conveniência e a oportunidade, núcleo do ato. O comportamento administrativo, em desacordo com a razoabilidade, conduz, inexoravelmente, ao vício do ato decorrente.

O Ministro Gilmar Mendes, ao tratar doutrinariamente do tema, assim elucidou o princípio em questão<sup>11</sup>:

Cuida-se de aferir a compatibilidade da lei com os fins constitucionalmente previstos ou de constatar a observância do princípio da proporcionalidade (Verhältnismässigkeitsprinzip), isto é, de se proceder à censura sobre a adequação (Geeignetheit) e a necessidade (Erforderlichkeit) do ato legislativo.

[...]

A doutrina identifica como típica manifestação do excesso de poder legislativo a violação ao princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso (Verhältnismässigkeitsprinzip; Übermassverbot), que se revela mediante contraditoriedade, incongruência, e irrazoabilidade ou inadequação entre meios e fins.

Portanto, sob a ótica do princípio da proporcionalidade, é necessário analisar se a atuação do CSAGU baseada nos atos normativos ora sob análise atende aos subprincípios da necessidade (indispensabilidade da medida), adequação (aptidão do meio para atingir a finalidade a que aspira) e proporcionalidade em sentido estrito (ponderação entre os danos causados e os prejuízos trazidos pela medida).

Ocorre que tal atendimento não se verifica.

Em primeiro lugar, resta inobservado o **subprincípio da necessidade**.

A Portaria n. 1.643/09 sustenta a *necessidade de dotar o Conselho Superior da Advocacia-Geral da União de competências de assessoramento ao Advogado-Geral da União em assuntos de alta relevância*

<sup>10</sup> Curso de Direito Administrativo Positivo. 2 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p.76.

<sup>11</sup> O princípio da proporcionalidade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: novas leituras. Revista Diálogo Jurídico, vol I, n °5, Bahia, Ago 2001. p. 1-2. Disponível em [http://www.direitopublico.com.br/pdf\\_5/DIALOGO-JURIDICO-05-AGOSTO-2001-GILMAR-MENDES.pdf](http://www.direitopublico.com.br/pdf_5/DIALOGO-JURIDICO-05-AGOSTO-2001-GILMAR-MENDES.pdf). Acesso em 14/02/2017.

*relacionados à gestão, ao planejamento estratégico e à atuação jurídica da Advocacia-Geral da União e de seus órgãos vinculados.*

Ora, não há qualquer necessidade de ampliar as competências do CSAGU para abranger competências próprias de outros órgãos da entidade.

Com efeito, ao dispor sobre a organização e o funcionamento da AGU, a LC n. 73/93 também instituiu a Procuradoria-Geral da União e a da Fazenda Nacional, a Consultoria-Geral da União, a Corregedoria e o Gabinete do Advogado-Geral da União, órgãos hábeis para atender ao espírito do ato em questão por força das suas atuações, respectivamente, judicial, consultiva, disciplinar e novamente consultiva.

O mesmo se verifica na Portaria n. 07/09, que criou a Comissão Técnica na estrutura organizacional do Conselho - CTCS, cuja competência, dentre outras, é de organizar a pauta consultiva e administrativa do órgão.

Considerando as competências atribuídas por lei ao CSAGU, não se verifica a **necessidade** de criação comissão para desempenhar, de modo prévio, as atribuições que são do próprio órgão, ainda que sob a forma de ordenação e deliberação preliminar das matérias.

Veja-se que a comissão em questão não tem cunho meramente organizativo, mas aprecia previamente as matérias e define o momento em que serão discutidas, o que significa desempenhar papel reservado por lei ao próprio CSAGU.

O mesmo vale para os demais atos normativos: por desbordarem dos limites constitucionais e legais e dizerem respeito à pretensão de ampliação das atribuições e composição do CSAGU, desatendem ao requisito da necessidade, visto que não se justificam do ponto de vista fático ou da demanda organizacional da entidade, até porque existem outros órgãos a quem cabe desempenhar os papéis avocados pelo CSAGU e integrar os membros ilegalmente nele incluídos.

O desatendimento ao princípio da **adequação** é igualmente claro, até em razão do vício de forma e iniciativa dos atos.

Se o constituinte originário reservou ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa para deflagrar o processo legislativo pertinente à Lei Complementar que viesse a dispor sobre organização e funcionamento da AGU – exigência atendida na forma e nos limites da LC n. 73/93 –, afere-se que não há qualquer adequação na conduta adotada pelo Advogado-Geral da União de pretender regular a matéria por meios inaptos para tanto.

Ou seja, para regular a matéria sobre a qual pretenderam dispor, seria necessário que tais atos se revestissem de requisitos formais e materiais que não ostentam.

Por fim, não se verifica observância à **proporcionalidade em sentido estrito**, que diz com a ponderação entre os atos, suas repercussões e os objetivos por eles perseguidos. Em outras palavras: com o equilíbrio entre os danos causados e as vantagens decorrentes, do ponto de vista do atingimento das finalidades buscadas.

Ora, evidente que o dano decorrente da afronta à ordem constitucional e da indevida mescla e ingerência entre instituições que deveriam ser autônomas promovida através do elastecimento das competências e da composição do CSAGU é maior do que os possíveis benefícios advindos da medida – que, aliás, sequer se consegue aferir quais seriam.

Desse modo, não falta apenas coerência e racionalidade à atuação do CSAGU fundada nos atos normativos referidos, mas, de forma mais gravosa, não há qualquer conformidade com a ordem constitucional, em especial com o princípio da proporcionalidade, tornando-se impositiva a procedência desta demanda.

---

#### 4. Da afronta ao princípio da legalidade

---

Na situação ora sob análise resta afrontado, ainda, o princípio da legalidade, cuja matriz consta do art. 5º, II, da Constituição Federal. No que diz respeito, particularmente, à Administração Pública, tem-se inequívoco que se encontra subordinada à estrita legalidade, cujo fundamento de validade consta no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, *in verbis*:

**Art. 37.** A administração pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade**, impessoalidade, moralidade, publicidade, e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

No âmbito infraconstitucional, o dever de observância à legalidade decorre das Leis n. 9.784/99, que regula o processo administrativo federal, e n. 8.429/92, que dispõem sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos ante a prática de atos de improbidade, respectivamente, *in verbis*:

##### **Lei n. 9.784/99**

**Art. 2º.** A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

wagner.adv.br

Lei n. 8.429/92

**Art. 4º.** Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

Enquanto que, usualmente, entende-se que tudo que não é proibido pela lei é permitido que se faça, no Direito Administrativo ocorre o inverso: somente é permitido e devido aquilo que a lei expressamente autoriza. Trata-se da estrita legalidade, acepção pela qual se reveste a legalidade nesse ramo do direito.

Por este motivo, ainda que no exercício do poder regulamentar que deriva, por simetria, do art. 84, inciso IV, da Constituição Federal, através da edição de atos normativos, é defeso à Administração Pública inovar, devendo, tão somente, *“produzir disposições operacionais uniformizadoras necessárias à execução da lei cuja aplicação demande atuação da Administração Pública”*<sup>12</sup>.

Neste sentido, é elucidativa a lição de Jose Afonso da Silva<sup>13</sup>:

O princípio é que o poder regulamentar consiste num poder administrativo no exercício de função normativa subordinada, qualquer que seja o seu objeto. Significa dizer que se trata de poder limitado. Não é poder legislativo; não pode, pois, criar normatividade que inove na ordem jurídica. Seus limites naturais situam-se no âmbito da competência executiva e administrativa, onde se insere. Ultrapassar esses limites imporá em abuso de poder, em usurpação de competência, tornando-se írrito o regulamento dele proveniente. A lição de Oswaldo Bandeira de Mello é lapidar quanto a isto: o “regulamento tem limites decorrentes do direito positivo. Deve respeitar os textos constitucionais, a lei regulamentar, e a legislação em geral, e as fontes subsidiárias a que ela se reporta.

Indubitável que a Administração Pública está adstrita a limites de atuação, não sendo livre para fazer ou deixar de fazer de acordo com a vontade dos seus agentes. Muito pelo contrário, toda a sua atuação deve encontrar validade na lei.

Neste sentido, faz-se imperioso notar que ao Advogado-Geral da União compete, nos estritos termos das atribuições que lhe são outorgadas através da LC n. 73/93, tão somente *propor, ao Presidente da República, as alterações a esta Lei Complementar*<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello. Curso de direito administrativo. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 240.

<sup>13</sup> José Afonso da Silva. Curso de direito constitucional positivo. 39º ed. São Paulo : Malheiros, 2016. p. 428/429.

<sup>14</sup> Lei Complementar n. 73/93. Art. 4º. São atribuições do Advogado-Geral da União: I - dirigir a Advocacia-Geral da União, superintender e coordenar suas atividades e orientar-lhe a atuação; II - despachar com o Presidente da República; III - representar a União junto ao Supremo Tribunal Federal; IV - defender, nas ações diretas de inconstitucionalidade, a norma legal ou ato normativo, objeto de impugnação; V - apresentar as informações a serem prestadas pelo Presidente da

Portanto, enquanto órgão, essencialmente, de assessoramento ao Presidente da República, não compete ao Advogado-Geral da União usurpar das competências privativamente outorgadas àquele por força da Constituição Federal.

Não se pode admitir que justamente a entidade responsável pela representação da União e pela consultoria e assessoramento do Poder Executivo tenha a sua organização e funcionamento pautados em atos normativos manifestamente contrários à estrita legalidade.

Resta claro, então, que a atuação do CSAGU com composição e atribuições que desbordam das previsões da Constituição Federal e da LC 73/93 afronta o princípio da legalidade.

#### **a. Da afronta à legalidade em razão do desvio de finalidade**

No tocante ao desvio de finalidade, também chamado de desvio de poder, é esclarecedora a lição de José Cretella Júnior<sup>15</sup>:

Desvio de poder é o uso indevido que a autoridade administrativa, dentro de seu campo de discricionariedade, faz das potestades que lhe é conferida para atingir finalidade pública ou privada, diversa daquela que a lei preceituara. Desvio de Poder é o desvio do poder discricionário, é o afastamento da finalidade do ato. É a "aberratio finis legis".

Evidente que a finalidade da lei a integra e, por isso mesmo,

República, relativas a medidas impugnadoras de ato ou omissão presidencial; VI - desistir, transigir, acordar e firmar compromisso nas ações de interesse da União, nos termos da legislação vigente; VII - assessorar o Presidente da República em assuntos de natureza jurídica, elaborando pareceres e estudos ou propondo normas, medidas e diretrizes; VIII - assistir o Presidente da República no controle interno da legalidade dos atos da Administração; IX - sugerir ao Presidente da República medidas de caráter jurídico reclamadas pelo interesse público; X - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal; XI - unificar a jurisprudência administrativa, garantir a correta aplicação das leis, prevenir e dirimir as controvérsias entre os órgãos jurídicos da Administração Federal; XII - editar enunciados de súmula administrativa, resultantes de jurisprudência iterativa dos Tribunais; XIII - exercer orientação normativa e supervisão técnica quanto aos órgãos jurídicos das entidades a que alude o Capítulo IX do Título II desta Lei Complementar; XIV - baixar o Regimento Interno da Advocacia-Geral da União; XV - proferir decisão nas sindicâncias e nos processos administrativos disciplinares promovidos pela Corregedoria-Geral e aplicar penalidades, salvo a de demissão; XVI - homologar os concursos públicos de ingresso nas Carreiras da Advocacia-Geral da União; XVII - promover a lotação e a distribuição dos Membros e servidores, no âmbito da Advocacia-Geral da União; XVIII - editar e praticar os atos normativos ou não, inerentes a suas atribuições; XIX - propor, ao Presidente da República, as alterações a esta Lei Complementar; § 1º - O Advogado-Geral da União pode representá-la junto a qualquer juízo ou Tribunal. § 2º - O Advogado-Geral da União pode avocar quaisquer matérias jurídicas de interesse desta, inclusive no que concerne a sua representação extrajudicial. § 3º - É permitida a delegação das atribuições previstas no inciso VI ao Procurador-Geral da União, bem como a daquelas objeto do inciso XVII deste artigo, relativamente a servidores.

<sup>15</sup> *Manual de Direito Administrativo*. 7. ed. Editora Forense. Rio de Janeiro, 2000. p.176-177.

sua afronta provoca a violação não apenas da norma em si, mas também do princípio da legalidade.

**Na situação ora sob análise, tem-se que a atuação do CSAGU nos termos em que ocorre atualmente se dá em evidente desvio da finalidade a ele prevista pela lei.**

De fato, tal atuação, com base nos atos normativos editados pelo Advogado-Geral da União, tem se dado com vistas a propiciar que carreiras alheias à estrutura da AGU atuem com voz e voto dentro da instituição.

**Mesmo diante da absoluta ausência de fundamento hábil a elidir os contornos delineados quanto à organização e o funcionamento da AGU dados pela Constituição Federal e pela Lei n. 73/93, o Advogado-Geral da União utilizou-se do subterfúgio da necessidade de conferir novas atribuições e instituir novo órgão ao CSAGU tão somente para, na prática, implementar direito de voz e de voto na entidade aos servidores das carreiras de Procurador Federal e Procurador do BACEN.**

Note-se que as carreiras da advocacia pública federal pertinentes à defesa judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas integram, por expressa definição legal, órgãos vinculados à Advocacia-Geral da União. Neste sentido, é expressa a previsão inserta na LC n. 73/93, *in verbis*:

**Art. 17.** Aos órgãos jurídicos das autarquias e das fundações públicas compete:

I - a sua representação judicial e extrajudicial;

II - as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos;

III - a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial.

**Art. 18.** No desempenho das atividades de consultoria e assessoramento aos órgãos jurídicos das autarquias e das fundações públicas aplica-se, no que couber, o disposto no art. 11 desta lei complementar.

Nesse contexto, como já afirmado em momento anterior, inverte-se a noção de descentralização administrativa ao permitir que órgãos vinculados atuem na gestão da instituição a quem caberia supervisioná-los.

**A atuação hodierna do CSAGU, portanto, não apenas é praticada sem suporte legal – em prejuízo ao patrimônio da AGU –, como também em desvio de finalidade, de modo que sequer atende ao interesse público, mas apenas a interesses restritos às categorias que não integram, enquanto membros efetivos, a AGU – equivalendo a interesses puramente privados.**

Ratificando a tese de que servidores que não compõem o

wagner.adv.br

quadro funcional da AGU foram autorizados a integrar o CSAGU em manifesto desvio de finalidade dos atos normativos, observa-se que a Lei n. 10.480/02, ao instituir a Procuradoria-Geral Federal, estabelece que os *cargos, e seus ocupantes, da Carreira de Procurador Federal (...) integram quadro próprio da Procuradoria-Geral Federal.*

Em idêntico sentido, a Lei n. 9.650/98, ao dispor sobre o quadro de pessoal do Banco Central do Brasil, no que afirma que *o quadro de pessoal do Banco do Brasil é formado (...) pela Carreira de Procurador do Banco Central do Brasil.*

O E. STF já consignou expressamente que a Procuradoria-Geral Federal integra a Advocacia Pública, mas não a AGU, em atenção à ordem posta no art. 131 da Constituição Federal. Nesse sentido é a manifestação da Ministra Cármen Lúcia na relatoria do RE n. 602.381/AL<sup>16</sup>, *in verbis*:

(...)

Embora seja certo que a Procuradoria-Geral Federal integra a Advocacia Pública, não é possível concluir que ela integra a Advocacia-Geral da União. A lei usou terminologia própria e inconfundível, qual seja, a Procuradoria-Geral Federal é vinculada à AGU, e não um de seus órgãos.

5. Observa-se do histórico legislativo relativo à Procuradoria-Geral Federal ter-se estruturado ela segundo o que posto em leis ordinárias, mesmo e principalmente no período posterior à Constituição de 1988. Tanto tem a sua razão de ser.

O art. 131 da Constituição da República não tratou da Procuradoria-Geral-Federal ou dos procuradores federais, ou seja, esse dispositivo constitucional não disciplinou a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas (Administração Indireta), mas apenas da União (Administração Direta).

O art. 131 da Constituição tratou da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, no seu § 3º, conforme se observa na sua transcrição: (...)

Portanto, à representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais não se aplica o art. 131 da Constituição da República, pelo que a Lei Complementar n. 73/1993 (Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União) limitou-se a dispor, em seu art. 17, que os "órgãos jurídicos" das autarquias e das fundações públicos são vinculados à Advocacia Geral da União.

(...)

**À medida que tais carreiras (Procurador Federal e Procurador do BACEN) pertencem a órgãos e entidades vinculados à AGU, ou seja, não subordinados ou integrantes da AGU, não há que se falar na participação desses servidores no CSAGU, sobretudo porquanto não**

---

<sup>16</sup> Julgado sob a sistemática da repercussão geral. Tema 279 - Natureza das leis n. 2.123/93 e 4.069/62 que garantem aos procuradores federais direito a férias de sessenta dias por ano.

**autorizada pela Constituição Federal e pela LC n. 73/93.**

Não se olvida, ademais, que tais carreiras estranhas à AGU podem – e devem – pleitear assento nos órgãos de gestão de pessoas e logística das suas próprias estruturas, mantendo-se na representação de seus pares.

Nesse sentido, a representação da carreira de Procurador Federal já possui assento junto ao núcleo de gestão do seu órgão, qual seja, o Comitê de Gestão da Procuradoria-Geral Federal, órgão colegiado vinculado ao Procurador-Geral Federal, criado pela Portaria n. 847, de 14/10/14, da Procuradoria-Geral Federal, que prevê participação dos representantes da carreira para debater tais questões do seu órgão.

Igualmente, aos representantes da carreira de Procurador do Banco Central cabe viabilizar sua participação junto à Câmara de Gestão Legal (CC4PG), vinculada a um dos Subprocuradores-Gerais do Banco Central que debatem e discutem os temas pertinente à sua carreira e ao seu órgão.

Impositiva, portanto, a conclusão no sentido de que os atos normativos de natureza administrativa consubstanciados nas Portarias nºs. 1.643/09, 7/09 e 345/12 e nas Resoluções nºs. 01/11 e 10/15 foram editados em desvio de finalidade, como subterfúgio para viabilizar a participação de membros da Advocacia Pública não integrantes da AGU no CSAGU, órgão de direção superior daquela entidade.

Consequência disso é que a hodierna atuação do CSAGU está ocorrendo, também, em desvio de finalidade, afrontando não apenas as previsões da LC 73/93, mas também a Constituição Federal, em especial no que toca ao princípio da legalidade.

---

## **5. Da violação à reserva legal e à separação de Poderes**

---

Os arts. 61, § 1º, II, alíneas “b” e “e”, 84, III e 131, todos da Constituição Federal, reservam ao Chefe do Poder Executivo a competência para deflagrar, mediante o processo legislativo pertinente às leis complementares, alterações na organização e no funcionamento da AGU.

Contudo, a atuação do CSAGU está atualmente pautada em atos normativos administrativos editados pelo Advogado-Geral da União, os quais promoveram alterações na organização e no funcionamento da AGU em relação ao previsto na LC 73/93.

Ocorre que, verificando-se que atos normativos que não lei complementar venham a dispor sobre as competências ou a composição do CSAGU, restam violados os dispositivos que tratam da reserva de lei – mais

wagner.adv.br

especificamente, de lei complementar – sobre o tema.

Sob outra ótica, a tentativa de tratar administrativamente de questão reservada à disciplina de lei em sentido formal – e que, portanto, exige apreciação pelo Poder Legislativo – configura a afronta ao princípio da separação de poderes, assegurado pelo art. 2º da CF/88, segundo o qual *são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

Ao julgar a ADI 2075-MC, o Supremo Tribunal Federal inter-relacionou os dois princípios, destacando que a tentativa de disciplina de matéria reservada à lei através de *outros atos estatais revestidos de menor positividade jurídica, emanados de fontes normativas que se revelem estranhas, quanto à sua origem institucional, ao âmbito de atuação do Poder Legislativo, provoca afronta ao princípio da separação de poderes:*

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - REMUNERAÇÃO, SUBSÍDIOS, PENSÕES E PROVENTOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS, ATIVOS E INATIVOS, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - FIXAÇÃO DE TETO REMUNERATÓRIO MEDIANTE ATO DO PODER EXECUTIVO LOCAL (DECRETO ESTADUAL Nº 25.168/99) - INADMISSIBILIDADE - POSTULADO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI EM SENTIDO FORMAL - ESTIPULAÇÃO DE TETO REMUNERATÓRIO QUE TAMBÉM IMPORTOU EM DECESSO PECUNIÁRIO - OFENSA À GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE DO ESTIPÊNDIO FUNCIONAL (CF, ART. 37, XV) - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. REMUNERAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS E POSTULADO DA RESERVA LEGAL.**

**- O tema concernente à disciplina jurídica da remuneração funcional submete-se ao postulado constitucional da reserva absoluta de lei, vedando-se, em consequência, a intervenção de outros atos estatais revestidos de menor positividade jurídica, emanados de fontes normativas que se revelem estranhas, quanto à sua origem institucional, ao âmbito de atuação do Poder Legislativo, notadamente quando se tratar de imposições restritivas ou de fixação de limitações quantitativas ao estipêndio devido aos agentes públicos em geral.**

**- O princípio constitucional da reserva de lei formal traduz limitação ao exercício das atividades administrativas e jurisdicionais do Estado. A reserva de lei - analisada sob tal perspectiva - constitui postulado revestido de função excludente, de caráter negativo, pois veda, nas matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções normativas, a título primário, de órgãos estatais não-legislativos. Essa cláusula constitucional, por sua vez, projeta-se em uma dimensão positiva, eis que a sua incidência reforça o princípio, que, fundado na autoridade da Constituição, impõe, à administração e à jurisdição, a necessária submissão aos comandos estatais emanados, exclusivamente, do legislador.**

Não cabe, ao Poder Executivo, em tema regido pelo postulado da reserva de lei, atuar na anômala (e inconstitucional) condição de legislador, para, em assim agindo, proceder à imposição de seus próprios critérios, afastando, desse modo, os fatores que, no âmbito de nosso sistema constitucional, só podem ser legitimamente definidos pelo Parlamento.

wagner.adv.br

É que, se tal fosse possível, o Poder Executivo passaria a desempenhar atribuição que lhe é institucionalmente estranha (a de legislador), usurpando, desse modo, no contexto de um sistema de poderes essencialmente limitados, competência que não lhe pertence, com evidente transgressão ao princípio constitucional da separação de poderes.

[...]

(ADI 2075 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 07/02/2001, DJ 27-06-2003 PP-00028 EMENT VOL-02116-02 PP-00251)

**Não sendo possível perquirir observância à legalidade nos atos regulamentares consubstanciados na Portaria n. 1.643, de 19/11/09, na Portaria n. 7, 11/12/19, na Resolução n. 01, de 17/05/11, na Portaria n. 345, de 14/08/12 e na Resolução n. 10, de 24/03/15, editados *contra legem* e em usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização e o funcionamento da AGU através de lei complementar, resta indubitável a lesão ao patrimônio moral da AGU e ao interesse da coletividade em razão da atuação ilegal do CSAGU.**

---

## 6. Da violação à moralidade administrativa

---

O *caput* do art. 37 da Constituição Federal insere, ainda, a moralidade enquanto princípio cuja observância é obrigatória à Administração Pública, senão vejamos:

**Art. 37.** A administração pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, **moralidade**, publicidade, e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

A observância à moralidade enquanto dever – e não faculdade – de todo agente público decorre, infraconstitucionalmente, das Leis nºs 9.784/99 (art. 2º) e n. 8.429/92 (art. 4º), anteriormente transcritos.

À luz da moralidade, portanto, não basta ao ato legislativo a aparente conformidade com a legalidade se estiver à margem da honestidade. *A lei pode ser cumprida moralmente ou imoralmente. Quando sua execução é feita, por exemplo, com o intuito de prejudicar alguém deliberadamente, ou com o intuito de favorecer alguém, por certo que o se está produzindo um ato formalmente legal, mas materialmente comprometido com a moralidade administrativa*<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> José Afonso da Silva. Curso de direito constitucional positivo. 39º ed. São Paulo : Malheiros, 2016. p. 679/680.

Neste sentido, pondera Hely Lopes Meirelles<sup>18</sup> que:

Além de atender à legalidade, o ato do administrador público deve conformar-se com a moralidade e a finalidade administrativas para dar plena legitimidade à sua atuação. Administração legítima só é aquela que se reveste de legalidade e probidade administrativas, no sentido de que tanto atende às exigências da lei como se conforma com preceitos da instituição pública. Cumprir simplesmente a lei na frieza de seu texto não é o mesmo que atendê-la na sua letra e no seu espírito. A administração, por isso, deve ser orientada pelos princípios do Direito e da Moral, para que ao legal se ajunte o honesto e o conveniente aos interesses sociais.

Isto significa que, à Administração Pública, não interessa que o ato administrativo observe somente a legalidade, mas que seja probo, conforme a moral jurídica e que sua finalidade não destoe do interesse público.

Sobre o princípio, destaca-se a doutrina da Exma. Ministra Cármen Lúcia<sup>19</sup>, citada pelo Exmo. Ministro Ricardo Lewandowski por ocasião do julgamento, sob a sistemática da repercussão geral, do RE n. 579.951:

O princípio da moralidade administrativa tem uma primazia sobre os outros princípios constitucionalmente formulados, por constituir-se, em sua exigência, de elemento interno a fornecer a substância válida do comportamento público. Toda atuação administrativa parte deste princípio e a ele se volta. Os demais princípios constitucionais expressos ou implícitos, somente podem ter a sua leitura correta no sentido de admitir a moralidade como parte integrante do seu conteúdo. Assim, o que se exige, no sistema de Estado democrático de Direito no presente, é a legalidade moral, vale dizer, a legalidade legítima da conduta administrativa.

A partir de tais premissas, faz-se impositivo considerar a moralidade ínsita ao exercício das atribuições da AGU, que deve condicionar a utilização do poder pelo Advogado-Geral da União, tanto na condição de dirigente máximo da AGU, quanto na condição de Presidente do CSAGU.

Sob a perspectiva dos motivos pelos quais a AGU foi inserida na Constituição Federal promulgada em 1988 – qual seja, representar a União Judicial e extrajudicialmente – resta indubitável que atos normativos de natureza administrativa que não se coadunam, quer com a legalidade, quer com os preceitos defendidos pela própria instituição, assim como a atuação neles embasada, afrontam gravemente a moralidade administrativa.

Ante a necessidade de recomposição do patrimônio imaterial público e da AGU, bem como da moralidade administrativa em seu viés de princípio que prepondera sobre os demais princípios constitucionalmente formulados, faz-se

---

<sup>18</sup> Hely Lopes. Meirelles. Direito Administrativo Brasileiro. 30 ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 88

<sup>19</sup> Cármen Lúcia Antunes Rocha. Princípios constitucionais da Administração Pública. Belo Horizonte : Del Rey. pp. 213/214.

imperiosa a procedência dos pedidos versados na presente ação.

#### IV - DA TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA

Nos termos do art. 300 do Código de Processo Civil, *a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.*

Na presente ação, a probabilidade do direito resta devidamente evidenciada. Com efeito, conforme demonstrado, é patente que a atuação do CSAGU vem ocorrendo de modo a contrariar o previsto na Constituição Federal e na Lei Complementar n. 73/93.

Por outro lado, também se encontra presente o perigo de dano.

É que a composição e atribuições ilegalmente designadas ao CSAGU estão na iminência de agravar ainda mais os danos que já vinham perpetrando ao patrimônio da AGU e à carreira de Advogado da União em razão da aprovação do projeto "Pertencimento".

O projeto em questão visa a aprofundar a integração das carreiras de Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional, Procurador Federal e Procurador do Banco Central do Brasil, como decorre da ata da reunião do CSAGU no qual ele foi apresentado:

ATA DA 158ª REUNIÃO ORDINÁRIA DO CONSELHO SUPERIOR DA AGU – CSAGU – DE 25 DE OUTUBRO DE 2016.

[...]

ITEM 2 - PROCESSO Nº 00696.000267/2016-91 - INTERESSADAS: CARREIRAS DE ADVOGADO DA UNIÃO, PROCURADOR FEDERAL, PROCURADOR DO BANCO CENTRAL E PROCURADOR DA FAZENDA NACIONAL – ASSUNTO: PROJETO PERTENCIMENTO. Relatoria: Representante da Carreira de Procurador Federal – Dr. Carlos Marden Cabral Coutinho.

O relator informou que se trata de discussão a respeito da configuração da Advocacia-Geral da União, especificamente no que diz respeito ao **nível de integração das 04 (quatro) carreiras que a compõem; com o objetivo de identificar eventuais deficiências e propor medidas aptas a superá-las**, incrementando a eficiência da instituição. Conforme se depreende do estudo realizado, atualmente existe uma sensível assimetria no nível de integração das carreiras de Procurador da Fazenda Nacional e Procurador do Banco Central do Brasil (provavelmente em decorrência do regime de dupla vinculação), o que compromete severamente a percepção (interna e externa) de unidade da Advocacia-Geral da União. Diante de tal constatação, **os Representantes de Carreira colaboraram entre si para a confecção do "Projeto Pertencimento", voltado para a adoção de providências internas que possam contribuir efetivamente para a maior integração das carreiras que compõem a Advocacia- Geral da União**, tendo consolidado as sugestões em minuta de portaria. Feitas tais

wagner.adv.br

considerações, a **Representação da Carreira de Procurador Federal no Conselho Superior da Advocacia-Geral da União: a) apresenta formalmente o "Projeto Pertencimento" e a minuta de portaria em anexo; e b) se manifesta no sentido de que seja dado um prazo de 15 (quinze) dias aos demais membros do colegiado, de modo a que possam também apresentar suas sugestões, ficando esta Representação de Carreira encarregada de compilar todas as sugestões e elaborar voto definitivo a ser apresentado na próxima sessão do Conselho Superior da Advocacia-Geral da União. Decisão: O CSAGU, deliberou, por unanimidade, nos termos do voto do relator, que os Conselheiros enviem para o e-mail [sec.conselho@agu.gov.br](mailto:sec.conselho@agu.gov.br), no prazo máximo de quinze dias úteis, isto é, até o dia dezoito de novembro de 2016, sugestões acerca do Projeto Pertencimento e da minuta de portaria. A Secretaria do Conselho Superior promoverá a compilação das sugestões anexando-as ao Processo no 00696.000267/2016-91 no Sistema Sapiens. **O assunto será debatido na reunião presencial do Conselho Superior que ocorrerá em dezembro de 2016.****

[...]

do projeto<sup>20</sup>: As notícias veiculadas no site institucional confirmam o avanço

---

**Projeto Pertencimento: Escola da AGU realiza nova reunião e define cronograma 2017**

Publicado: 23/12/2016 - Alterado: 09/01/2017

Na manhã do dia 14 de dezembro, o Diretor Nacional da Escola da Advocacia-Geral da União, Dr. Grégore Moura, se reuniu novamente com o Dr. Milton Bandeira Neto (do Centro de Altos Estudos da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional) e com a Dra. Alessandra Barros Monteiro (da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil) para continuar as tratativas referentes ao "Projeto Pertencimento".

O "Projeto Pertencimento" foi elaborado pelos Representantes de Carreira e apresentado ao Conselho Superior da Advocacia-Geral da União em outubro e trata de uma série de medidas voltadas para a integração dos Procuradores da Fazenda Nacional e dos Procuradores do Banco Central do Brasil. Como as medidas incluem uma progressiva superação do déficit de integração existente entre as respectivas Escolas Jurídicas, a reunião teve por objetivo discutir a repercussão do projeto no âmbito acadêmico. Dando continuidade aos entendimentos iniciais realizados em novembro, os Representantes das Escolas Jurídicas da advocacia pública federal passaram a discutir um possível cronograma conjunto para as atividades de 2017. Com a presença dos Representantes das Carreiras (de Procurador Federal, Procurador da Fazenda Nacional e Procurador do Banco Central do Brasil) junto ao Conselho Superior da Advocacia-Geral da União, foram discutidas as alternativas disponíveis, levando em conta o interesse de todas as carreiras.

O primeiro evento do cronograma conjunto será a realização de um Seminário de Integração, a ser realizado na data provisória de 04 de abril, com a organização de todas as Escolas Jurídicas. O seminário tratará de

---

<sup>20</sup> Disponível em [http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/486995](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/486995). Acesso em 15/03/2017.

temas que interessem em todas as carreiras, incluindo a integração buscada pelo Projeto Pertencimento, mas avançando sobre questões como honorários advocatícios e prerrogativas (violações e defesa).

Além do Seminário de Integração, o cronograma conjunto contemplará ainda a possibilidade de todas as carreiras participarem do "Curso de Solução Pacífica de Conflitos" realizado pela Escola da Advocacia-Geral da União. O curso acontecerá entre os meses de março e junho de 2017, tendo como tema a relevância que a legislação pátria tem conferido à mediação, à conciliação e à arbitragem.

Por fim, ficou definido que as Escolas Jurídicas atuarão em conjunto também no segundo semestre, no evento internacional de "Processo Civil Comparado Brasil-Itália", buscando assegurar que os membros de todas as carreiras possam participar em condições simétricas. O curso já foi realizado em novembro de 2016 e foi considerado um grande sucesso, motivo pelo qual existe grande expectativa com a confirmação de uma nova turma para o ano de 2017.

A Escola da Advocacia-Geral da União aproveita a oportunidade para reiterar seu apoio ao "Projeto Pertencimento" e para reforçar seu compromisso com a qualificação dos membros das carreiras de Advogado da União, Procurador Federal, Procurador do Banco Central do Brasil e Procurador da Fazenda Nacional.

Como dito, o projeto "Pertencimento" acaba por ampliar os danos aos interesses coletivos dos integrantes da carreira de Advogado da União e ao patrimônio da própria AGU, porque cada vez mais caracterizada a interferência de servidores alheios à estrutura da AGU e às suas carreiras no processo decisório e de gestão desta, bem como ampliado o desvirtuamento das atribuições funcionais específicas dos integrantes da carreira de Advogado da União.

Por outro lado, se agravam também os danos ao patrimônio público imaterial das autarquias e fundações públicas no que tange ao comprometimento da autonomia que lhes foi constitucionalmente assegurada, visto que a crescente unificação de carreiras e instituições que deveriam ser independentes entre si retira dos órgãos de representação jurídica a independência que deveriam ter em relação à União Federal e à defesa jurídica desta.

Percebe-se, portanto, o risco iminente de ampliação dos danos decorrentes da atuação do CSAGU com base em parâmetros ilegais.

Necessária, portanto, a tomada de providências imediatas para que ocorra a sustação do processo de atuação ilegal do CSAGU até o julgamento final do presente feito.

Impõe-se, assim, do deferimento de tutela provisória a fim de suspender a atuação do CSAGU em desrespeito à LC 73/93, ou seja, com composição e atribuições ilegais, até o julgamento final da presente ação.

**V - DOS PEDIDOS**

Em face do exposto, requer a autora:

**a)** a concessão de tutela provisória de urgência a fim de suspender a atuação do CSAGU em desconformidade com a Lei Complementar n. 73/93 – ou seja, com composição e atribuições que extrapolam a norma citada –, abstendo-se o referido Conselho de agir, até o julgamento final do feito, com base na Portaria n. 1.643, de 19/11/09, na Portaria n. 07, de 11/12/09, na Resolução n. 01, de 17/05/11, na Portaria n. 345, de 14/05/12 e na Resolução n. 10, de 24/03/15, todas de lavra do Advogado-Geral da União, desde já sendo fixada multa diária para o caso de descumprimento da determinação;

**b)** a citação da ré, na pessoa de seu representante legal, para contestar, querendo, a presente ação, no prazo legal, sob pena de revelia, bem como, no mesmo ato, sua intimação acerca da possibilidade de autocomposição do litígio, devendo manifestar-se, em caso de desinteresse, com no mínimo 10 dias de antecedência da data designada pelo Juízo à realização da audiência de conciliação ou de mediação, na forma do art. 334, § 5º, do CPC;

**c)** em manifestando a ré o desinteresse na composição consensual, que não seja realizada a audiência de conciliação ou de mediação, em atenção ao disposto no art. 334, § 4º, I, do CPC, devendo ser intimadas as partes;

**d)** o julgamento de total procedência dos pedidos, confirmando-se a tutela provisória anteriormente deferida para:

**d.1)** determinar que o CSAGU passe a atuar nos estritos termos da Lei Complementar n. 73/93, de forma a impedir a continuidade da situação de inconstitucionalidade e ilegalidade da atuação com composição e atribuições que extrapolam a norma citada, abstendo-se o referido Conselho de agir com base na Portaria n. 1.643, de 19/11/09, do Advogado-Geral da União; na Portaria n. 07, de 11/12/09, do Advogado-Geral da União no exercício da Presidência do Conselho Superior da Advocacia-Geral da União; na Resolução n. 01, de 17/05/11, do Advogado-Geral da União no exercício da Presidência do Conselho Superior da Advocacia-Geral da União; na Portaria n. 345, de 14/05/12, do Advogado-Geral da União; e, por fim, na Resolução n. 10, de 24/03/15, do Advogado-Geral da União no exercício da Presidência do Conselho Superior da Advocacia-Geral da União;

**d.2)** condenar a parte ré a arcar com os honorários advocatícios na forma do art. 85, §§ 3º a 5º, do CPC;

wagner.adv.br

e) a admissão da prova do alegado por todos os meios admitidos em direito, especialmente pelos documentos juntados.

**Valor da causa: R\$ 10.000,00 (dez mil reais).**

Nesses termos,  
pede deferimento.

Porto Alegre, 15 de março de 2017.

**Luciana Rambo**  
**OAB/RS 52.887**

**José Luis Wagner**  
**OAB/RS 18.097**

**Capa do Processo**

Nº do Processo: 5019003-48.2017.4.04.7100      Data de autuação: 07/04/2017 20:58:59      Situação: MOVIMENTO

Órgão Julgador: Juízo Federal da 8ª VF de Porto Alegre      Juiz(a): DULCE HELENA DIAS BRASIL

Competência: Cível      Classe da ação: AÇÃO CIVIL PÚBLICA

**Lembretes** [Novo](#)

**Assuntos**

**Partes e Representantes**

<b>AUTOR</b>	<b>RÉU</b>
ASSOCIACAO NACIONAL DOS ADVOGADOS DA UNIAO - ANAUNI (03.731.430/0001-71) - Pessoa Jurídica	UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (26.994.558/0001-23) - Entidade
DÉBORA DE SOUZA BENDER RS032924	CARLOS HENRIQUE COSTA LEITE 1553397
	MPF
	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (03.636.198/0001-92) - Entidade

**Informações Adicionais**

**Ações**

[Acesso íntegra do processo](#) | [Movimentar/Peticionar](#) |

**Filtrar Eventos**

Com documentos       De decisão       Externos

Evento	Data/Hora	Descrição	Usuário	Documentos
26	09/05/2017 12:19:52	Citação Eletrônica - Expedida/Certificada - Refer. ao Evento: 22 (RÉU - UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO) Prazo: 30 dias Status:AGUARD. ABERTURA	fti	Evento não gerou documento
25	09/05/2017 12:19:26	Intimação Eletrônica - Expedida/Certificada - Refer. ao Evento: 22 (RÉU - UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO) Prazo: 30 dias Status:AGUARD. ABERTURA	fti	Evento não gerou documento
24	09/05/2017 12:19:25	Intimação Eletrônica - Expedida/Certificada - Refer. ao Evento: 22 (MPF - MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL) Prazo: 30 dias Status:AGUARD. ABERTURA	fti	Evento não gerou documento
23	09/05/2017 12:19:25	Intimação Eletrônica - Expedida/Certificada - Refer. ao Evento: 22 (AUTOR - ASSOCIACAO NACIONAL DOS ADVOGADOS DA UNIAO - ANAUNI) Prazo: 15 dias Status:AGUARD. ABERTURA	fti	Evento não gerou documento
22	09/05/2017 08:54:54	Despacho/Decisão - Liminar/Antecipação de Tutela Indeferida	DUL	DESPADEC1
21	04/05/2017 12:19:48	Autos com Juiz para Despacho/Decisão	fti	Evento não gerou documento
20	02/05/2017 14:36:11	PETIÇÃO	RS032924	PET1
19	02/05/2017 10:11:10	PARECER - Refer. ao Evento: 12	MPF/RS	PROMOCÃO1
18	28/04/2017 23:59:59	Intimação Eletrônica - Confirmada - Refer. ao Evento: 12	SECJF	Evento não gerou documento
	24/04/2017 16:39:51	Registro - Retificada a Autuação de Assunto	CEL	Evento não gerou documento
16	24/04/2017 15:11:17	PETIÇÃO - Refer. ao Evento: 11	1553397	PET1  EXTR2 INIC3  PARECER4 PARECER5  PARECER6 CARTA7  PARECER8 PARECER9 PET1  PROC2 CNPJ3  ESTATUTO4
15	20/04/2017 01:07:14	PETIÇÃO	DF025297	ATA5  ATA6 OUT7  OUT8 OUT9  OUT10 OUT11  OUT12
14	18/04/2017 18:19:40	Intimação Eletrônica - Confirmada - Refer. ao Evento: 11	1553397	Evento não gerou documento
13	18/04/2017 17:03:22	Lavrada Certidão	fti	CERT1
12	18/04/2017 16:49:53	Intimação Eletrônica - Expedida/Certificada - Refer. ao Evento: 9 (MPF - MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL) Prazo: 5 dias Status:FECHADO (19 - PARECER) Data inicial da contagem do prazo: 03/05/2017 00:00:00 Data final: 09/05/2017 23:59:59	fti	Evento não gerou documento
11	18/04/2017 16:48:30	Intimação Eletrônica - Expedida/Certificada - URGENTE - Refer. ao Evento: 9 (RÉU - UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO) Prazo: 3 dias Status:FECHADO (16 - PETIÇÃO) Data inicial da contagem do prazo: 20/04/2017 00:00:00 Data final: 25/04/2017 23:59:59	fti	Evento não gerou documento
10	18/04/2017 16:46:34	Lavrada Certidão - Encerrado prazo - Refer. ao Evento: 6	fti	Evento não gerou documento
9	18/04/2017 16:32:54	Despacho/Decisão - Determina Intimação	PWR	DESPADEC1

Evento	Data/Hora	Descrição	Usuário	Documentos
8	18/04/2017 16:16:49	Autos com Juiz para Despacho/Decisão	PWR	Evento não gerou documento
7	18/04/2017 12:57:57	PETIÇÃO	RS032924	<a href="#">PET1</a> <a href="#">PROCADM2</a> <a href="#">PROCADM3</a>
6	17/04/2017 15:44:40	Intimação Eletrônica - Expedida/Certificada - Refer. ao Evento: 5 (RÉU - UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO) Prazo: 10 dias Status:FECHADO (10 - Lavrada/Certidão - Encerrado prazo )	ft	Evento não gerou documento
5	17/04/2017 15:39:54	Despacho/Decisão - Determina Intimação	PWR	<a href="#">DESPADEC1</a>
4	10/04/2017 12:23:35	Autos com Juiz para Despacho/Decisão	ft	Evento não gerou documento
3	10/04/2017 11:31:30	PETIÇÃO	1553397	<a href="#">PET1</a>
2	07/04/2017 21:02:59	SUBSTABELECIMENTO SEM RESERVA - (RS052887 para RS032924)	RS052887	Evento não gerou documento
				<a href="#">INIC1</a> <a href="#">PROC2</a> <a href="#">ESTATUTO3</a> <a href="#">EDITAL4</a> <a href="#">ATA5</a> <a href="#">ATA6</a> <a href="#">ATA7</a> <a href="#">PARECER8</a> <a href="#">PARECER9</a> <a href="#">PROCADM10</a> <a href="#">PORT11</a> <a href="#">PORT12</a> <a href="#">PROCADM13</a> <a href="#">PROCADM14</a> <a href="#">PROCADM15</a> <a href="#">PROCADM16</a> <a href="#">PROCADM17</a> <a href="#">PROCADM18</a> <a href="#">PROCADM19</a> <a href="#">PROCADM20</a> <a href="#">OFIC21</a> <a href="#">PROCADM22</a> <a href="#">PROCADM23</a> <a href="#">PROCADM24</a> <a href="#">PROCADM25</a> <a href="#">PROCADM26</a> <a href="#">PORT27</a>
1	07/04/2017 20:58:59	Distribuído por sorteio (RSPOA08F)	RS052887	

**centralizado a esta última, permite que as outras instituições sejam tratadas como unidades suas, daí se originando a subordinação atualmente configurada, ao invés da mera vinculação e supervisão decorrentes da norma constitucional e de lei complementar.**

A paulatina confusão de papéis, organização e orçamento, além de violar dispositivos constitucionais, da LC 73/93 e da Lei nº 10.480/02, causa ainda significativos danos não apenas aos interesses coletivos dos integrantes da carreira de Advogado da União, mas, principalmente, ao patrimônio público imaterial – aí compreendido o patrimônio imaterial da AGU, dos órgãos que deveriam ser responsáveis pela representação e assessoramento jurídico das autarquias e fundações e, em análise última, às mesmas autarquias e fundações, das quais foi retirada a prerrogativa de se defenderem através de corpo jurídico autônomo e com independência administrativa e funcional.

Torna-se imperioso, assim, o restabelecimento da ordem jurídica e a cessação dos danos referidos, o que se busca através da presente ação.

### **Contextualização do tema**

---

Para que se possa apreciar adequadamente a questão ora posta em Juízo, é necessária uma compreensão mais ampla do panorama no qual se insere o tema em debate.

No período anterior ao advento da Constituição Federal de 1988, as funções de representação e assessoramento jurídicos da União Federal estavam cindidas. Assim, a defesa judicial e extrajudicial era atribuída ao Ministério Público Federal<sup>1</sup>, ao passo que o assessoramento e consultoria jurídicos do Poder Executivo eram atribuídos à Consultoria-Geral da República<sup>2</sup>.

Já a representação e assessoramento jurídicos das autarquias e fundações públicas eram feitos por procuradorias próprias, através de corpo jurídico que integrava os quadros de cada instituição. Tais procuradorias estavam sujeitas à simples supervisão por parte da Consultoria-Geral da República, não se configurando qualquer subordinação ou ingerência.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os papéis de representação e assessoramento jurídicos da União foram congregados na Advocacia-Geral da União (art. 131), havendo silêncio eloquente para manter o

---

<sup>1</sup>Art. 138 da CF/1967 e 95 da EC 01/1969.

<sup>2</sup>Art. 5º do Decreto 92.889, de 07/07/1986.

modelo organizacional, escolhido pelo Estado brasileiro, de independência da representação e assessoramento das autarquias e fundações públicas.

Esse modelo encontrava plena congruência com a sistemática administrativa então e atualmente vigente, visto que respeitava a autonomia das entidades autárquicas e fundacionais, garantindo a independência de sua representação jurídica, a qual se configura, justamente, como uma das facetas indispensáveis ao exercício da autonomia.

Cabe lembrar que a CF/88 privilegiou expressamente tal autonomia, permitindo inclusive sua ampliação com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 04/06/1998, ao § 8º do seu art. 37, segundo o qual *a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade [...]*.

Quando dos debates que antecederam o advento da CF/88, ao serem delineadas as características do novel órgão que passaria a aglutinar a representação e assessoramento jurídicos da União Federal, foi objeto de deliberação a integração, na mesma instituição, da representação e assessoramento também das autarquias e fundações. Tal intento, contudo, foi rejeitado, justamente para manter a coerência com a autonomia que seria garantida àquelas entidades pela norma constitucional.

Nesse contexto, foi depois publicada a Lei Complementar n. 73/93, visando a regulamentar a disposição constitucional acerca da nova instituição, a Advocacia-Geral da União – representante exclusiva e tão somente da União.

Por ocasião da discussão do projeto que depois geraria a norma, novamente veio a lume a pretensão, por parte de alguns segmentos, de integração dos órgãos. Mais uma vez, por contrariar a Constituição Federal, a ideia foi rechaçada, sendo objeto de veto da Presidência da República o único dispositivo aprovado sobre o tema, o qual nem chegava a sinalizar uma integração, mas apenas dava margem a que os procuradores das autarquias e fundações públicas pretendessem ser regidos pelas mesmas normas aplicáveis aos integrantes da AGU<sup>3</sup>.

Fica claro, assim, que nos termos da Constituição Federal (art. 131) e, depois, da lei complementar que validamente a regulamentou, a Advocacia-Geral da União foi criada como instituição bastante específica, destinada exclusivamente à representação judicial e extrajudicial da União Federal e a

---

<sup>3</sup>Art. 19 da LC 73/93.

**Exmo. Sr. Dr. Juiz Federal da Vara Federal  
Subseção Judiciária de Porto Alegre  
Seção Judiciária do Estado do Rio Grande do Sul**

**DESINTERESSE NA COMPOSIÇÃO CONSENSUAL. DESNECESSIDADE  
DA AUDIÊNCIA DE CONCILIAÇÃO OU DE MEDIAÇÃO.**

**(ART. 19 DA LEI N. 7.347/85 C/C ART. 334, § 4º, I, E § 5º, DO CPC)**

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA  
COM PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA**

(Assunto: Unificação indevida dos orçamentos da AGU e PGF. Danos ao patrimônio público e a interesses coletivos.)

**ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS ADVOGADOS DA UNIÃO – ANAUNI**, entidade de classe inscrita no CNPJ sob o n. 03.731.430/0001-71, com sede em Porto Alegre/RS na Rua Quintino Bocaiúva, n. 1482, Bairro Rio Branco, CEP 90.440-051, email [anauni@anauni.org.br](mailto:anauni@anauni.org.br), neste ato representada por sua presidente, **Márcia Bezerra David**, brasileira, solteira, Advogada da União, inscrita no CPF sob o n. 974.384.640-91 e portadora do RG n. 3054167246/RS, por meio de seus advogados legalmente constituídos, com endereço profissional em Santa Maria/RS na Rua Alberto Pasqualini, nº 70, 13º andar, email [intimacoes@wagner.adv.br](mailto:intimacoes@wagner.adv.br), vem propor **AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA** em face da **UNIÃO FEDERAL**, pessoa jurídica de direito público interno, através de seu representante legal nesta cidade, situado na Rua Mostardeiro, n. 483, 5º andar, Bairro Independência, CEP 90.430-001, email [pru4@agu.gov.br](mailto:pru4@agu.gov.br), o que faz pelos fundamentos de fato e de direito que se passa a expor.

**I - DOS FATOS**

**Da situação fática que enseja a presente demanda**

A autora é entidade de classe que representa os interesses dos integrantes da carreira de Advogado da União.

[wagner.adv.br](http://wagner.adv.br)

Rua Alberto Pasqualini, 70, 13º andar | Santa Maria/RS | CEP: 97015-010 | Fone: (55) 3026-3206 | [wagner@wagner.adv.br](mailto:wagner@wagner.adv.br)  
Santa Maria . Aracaju . Belo Horizonte . Brasília . Campo Grande . Cuiabá . Curitiba . Florianópolis . Goiânia . João Pessoa . Macapá  
Maceió . Manaus . Pelotas . Porto Alegre . Porto Velho . Recife . Rio de Janeiro . Salvador . São Luís . São Paulo . Vitória

Nessa condição, vê-se impelida a propor a presente Ação Civil Pública a fim de tolher os danos causados ao interesse público e ao patrimônio imaterial da Advocacia-Geral da União e dos integrantes da carreira de Advogado da União, bem como da Procuradoria-Geral Federal e das diversas autarquias e fundações públicas nacionais, decorrentes da ilegal absorção das atribuições e da administração financeira e gerencial da Procuradoria-Geral Federal pela Advocacia Geral da União.

Criada com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a AGU é a instituição competente para representar a União Federal judicial e extrajudicialmente, seja diretamente ou através de órgão vinculado, cabendo-lhe, ainda, a consultoria e o assessoramento jurídico do Poder Executivo, nos termos da Lei Complementar que dispõe sobre sua organização e funcionamento.

Em face dessa exigência constitucional, a Lei Complementar n. 73/93, ao implementar a Lei Orgânica da AGU, estruturou a instituição, dotando-a de órgãos de direção, de execução e de assistência direta ao Advogado-Geral da União e prevendo que os cargos de Advogado da União integram o quadro da instituição, junto e tão somente aos de Procurador da Fazenda Nacional e de Assistente Jurídico (então existente).

Dispôs, ainda, que os órgãos responsáveis pela representação e assessoramento das autarquias e fundações públicas seriam meramente vinculados à AGU e essa vinculação teria mera estatutura legal (art. 17), mantendo-os de forma autônoma e apenas sujeitos à supervisão daquela, uma vez que o “órgão vinculado” mencionado no art. 131 da Constituição Federal, diferentemente dos acima referidos, somente se presta a representar a União.

Ocorre que, desrespeitando as previsões constitucional e de lei complementar e lei federal sobre a instituição, normas hierarquicamente inferiores às referidas vêm promovendo a paulatina mescla entre as instituições, não apenas do ponto de vista das atribuições, mas também dos aspectos de gestão administrativa e financeira.

**Uma das manifestações de tal mescla – e o ponto nodal da questão, a partir do qual se tornam possíveis todas as demais consequências – é justamente a inobservância da autonomia orçamentária, visto que os órgãos que representam as autarquias e fundações públicas deveriam ser custeados por verbas próprias, até para manter a autonomia daquelas entidades da Administração Indireta perante a União Federal.**

**Contudo, a unificação do orçamento desses órgãos com o da AGU, confiando-se a administração e execução do programa orçamentário**

wagner.adv.br

Rua Alberto Pasqualini, 70, 13º andar | Santa Maria/RS | CEP: 97015-010 | Fone: (55) 3026-3206 | wagner@wagner.adv.br  
Santa Maria . Aracaju . Belo Horizonte . Brasília . Campo Grande . Cuiabá . Curitiba . Florianópolis . Goiânia . João Pessoa . Macapá  
Maceió . Manaus . Pelotas . Porto Alegre . Porto Velho . Recife . Rio de Janeiro . Salvador . São Luís . São Paulo . Vitória

consultoria e assessoramento jurídicos do Poder Executivo.

A despeito disso, nos últimos anos tem ocorrido uma tentativa de desvirtuamento do delineamento originariamente atribuído à instituição, bem como aos órgãos de representação e assessoramento jurídico das autarquias e fundações, mediante a edição de atos administrativos em tese e também de efeitos concretos.

Esse desvirtuamento se dá através da progressiva confusão e miscigenação entre a estrutura e as atribuições desempenhadas pela AGU e as competências atribuídas aos órgãos responsáveis pela representação das autarquias e fundações públicas.

De fato, tem-se verificado a gradativa  **fusão**, à estrutura da AGU, dos órgãos responsáveis pela representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas, atualmente congregados na Procuradoria-Geral Federal (à exceção da defesa do Banco Central do Brasil, centralizada em órgão integrante de sua própria estrutura, qual seja, a Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil).

Esses órgãos, nos termos previstos na Lei Complementar n. 73/93, deveriam ser autônomos e apenas vinculados à AGU para fins de supervisão, nos mesmos moldes da supervisão ministerial dispensada aos entes da Administração Indireta pelos Ministérios (Administração Direta) a que vinculados. Destaca-se que a supervisão, por sua natureza, não envolve subordinação hierárquica e nem interferência direta na atuação, mas simples controle finalístico<sup>4</sup>.

A referida integração tem se dado através de diferentes atos da Administração contrários ao modelo constitucional e legislativo:

a) progressiva ingerência do Advogado-Geral da União na estrutura da PGF, responsabilizando-se por sua gestão administrativa e financeira;

b) a admissão da participação de representantes da Procuradoria-Geral Federal – e, também, da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil – em órgão de direção superior da AGU (Conselho Superior da AGU), com direito a voz e voto, bem como a ampliação das competências deste conselho para abranger também matérias relacionadas à PGF e à carreira jurídica que congrega.

**O primeiro aspecto destacado tem, como força propulsora, a fusão orçamentária entre as, até então autônomas, unidades orçamentárias AGU e PGF. Os recursos e programas orçamentários, anteriormente distintos, passaram a ser unificados e atribuídos à gestão e administração exclusiva da**

<sup>4</sup>Hely Lopes Meirelles. Direito Administrativo Brasileiro. 23º ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p 544.

**AGU, em flagrante situação de ferimento à Constituição e à Lei.**

Tal fato e suas decorrências, objetos centrais da presente ação, além de ocorrerem ao arrepio da Constituição Federal, da LC n. 73/93 e da Lei nº 10.480/2002, causam danos ao interesse público e ao patrimônio público imaterial – aí compreendido o patrimônio imaterial da Advocacia-Geral da União e dos integrantes da carreira de Advogado da União, bem como da Procuradoria-Geral Federal e das diversas autarquias e fundações públicas nacionais –, os quais se busca tolher através da presente ação.

**II - DO DIREITO - PRELIMINARMENTE**

**1. Do cabimento da ação – configuração dos danos invocados**

A Ação Civil Pública é disciplinada através da Lei n. 7.347/85, que estabelece os bens passíveis da sua tutela nos seguintes termos:

**Art. 1º.** Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

(...)

V - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo;

(...)

VIII – ao patrimônio público e social.

(...)

No caso sob análise, verifica-se que a progressiva apropriação gerencial, financeira e de atribuições, pela AGU, de instituições que deveriam ser apenas vinculadas a ela, nunca subordinadas, dá-se de forma inconstitucional e ilegal, embasada em atos normativos portadores dos mesmos vícios.

Ainda que defeso o uso da Ação Civil Pública para o reconhecimento de inconstitucionalidade de leis e atos administrativos federais, visto que o controle direto de constitucionalidade compete unicamente ao Supremo Tribunal Federal, não se olvida ser esta a via adequada à cessação dos danos a interesses coletivos e ao patrimônio público, ainda que, para isto, exija-se o reconhecimento incidental de inconstitucionalidade, no exercício do controle difuso que é assegurado pela Constituição Federal.

Neste sentido, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 545.070, a Ministra Cármen Lúcia esclareceu:

(...)

wagner.adv.br

4. No julgamento conjunto das Reclamações ns. 597, 600 e 602 e no da Medida Cautelar na Reclamação n. 2.460/RJ, este Supremo Tribunal decidiu que, quando a declaração de inconstitucionalidade não se constitui o próprio pedido da ação civil pública, mas apenas a causa de pedir, não ocorre usurpação de sua competência.

Em seu voto vista na Medida Cautelar na Reclamação n. 2.460/RJ, o Ministro Carlos Velloso ressaltou: *“se a ação civil pública tem como pedido principal uma pretensão, constituindo a declaração de inconstitucionalidade da lei em que se embasa o ato que se quer anular, fundamento jurídico do pedido, assim causa petendi, não há falar em usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal”* (Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 6.8.2004).

Nesse mesmo julgamento, concluiu o Ministro Sepúlveda Pertence: *“desde que, na ação civil pública, haja pedido que não possa ser formulado em [Ação Direta de Inconstitucionalidade], não se usurpa a competência do Supremo Tribunal Federal, porque se está pedindo ao juiz ordinário aquilo que o Supremo Tribunal Federal não poderia dar”* (RCL 2.460/RJ, DJ 6.8.2004).

No julgamento da Reclamação n. 602/SP, o Ministro Sepúlveda Pertence afirmou que *“nada no sistema permite afirmar (...) que, numa ação civil pública de natureza condenatória (...) esteja vedado o controle incidente da constitucionalidade da lei que constitua questão prejudicial do provimento condenatório que se postula”* (Rel. Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, DJ 14.2.2003).

(...)

Não há dúvida, portanto, sobre a adequação da presente medida.

De outra parte, a fim de demonstrar a incidência das hipóteses legais para a propositura desta ação, destaca-se que a gradual mescla e confusão de atribuições e gestão – **e, especialmente, de orçamento, que acaba por ser o fato propulsor das demais** – entre a AGU e os órgãos responsáveis pela defesa das autarquias e fundações públicas ocorre em desconformidade com o ordenamento jurídico e tem causado dano tanto ao patrimônio público quanto aos interesses coletivos dos integrantes da carreira de Advogado da União.

O dano ao patrimônio público verifica-se sob duas óticas:

a) desvirtuamento do papel especializado da AGU de representação e assessoramento unicamente da União Federal, imiscuindo-a em seara para a qual não foi criada e com o possível comprometimento de sua efetividade, em lesão tanto ao interesse público, quanto ao patrimônio imaterial da AGU no que tange ao papel que lhe foi constitucionalmente assegurado;

b) comprometimento da autonomia dos órgãos de representação das autarquias e fundações públicas e, por conseguinte, da própria

wagner.adv.br

autonomia constitucionalmente assegurada a estas, o que causa dano ao patrimônio imaterial também de tais entidades.

No tocante ao **dano aos interesses coletivos dos integrantes da carreira de Advogado da União**, tem-se o comprometimento das suas atribuições funcionais decorrente da mescla indevida com outras instituições, com a progressiva descaracterização de suas prerrogativas funcionais e da carreira que integram, bem como a conseqüente perda de representatividade para a discussão e atendimento dos anseios próprios da categoria, o que reflete na eficiência e nos interesses da atuação da própria instituição.

Não bastasse isso, há ainda a situação de mingua imposta aos recursos orçamentários destinados às Procuradorias e Consultorias com missão constitucional de defender e assessorar a União.

**Com efeito, a integração ilegal de que ora se trata tem ocasionado a precarização da estrutura e do exercício profissional dos Advogados da União.**

É que, por ter a PGF um número significativamente maior de servidores, o uso dos veículos de trabalho e mesmo dos edifícios compartilhados entre PGF e AGU acaba ficando sob o controle da primeira e com prioridade de uso desta e de seus integrantes, relegando-se o atendimento das necessidades de trabalho dos Advogados da União para segundo plano.

A título de exemplo, basta citar a situação da Procuradoria- Seccional da União em Sorocaba-SP, em que há apenas um motorista terceirizado para atender aos deslocamentos a trabalho (realização de audiências, etc.) de 2 Advogados da União e 22 Procuradores Federais – os primeiros, tanto por serem em número muito menor, quanto pelo fato de o controle do uso do veículo ser pela PGF, praticamente não têm acesso ao mesmo.

Ademais, a utilização de edifícios muito maiores (para comportar os integrantes de ambas as carreiras, Advogado da União e Procurador Federal), acaba por aumentar sobremaneira as despesas operacionais, as quais, em razão do orçamento unificado, são suportadas igualmente por ambos os órgãos – AGU e PGF –, embora sua utilização majoritária seja pelo segundo.

Veja-se, ilustrativamente, a situação verificada em Belo Horizonte (documentos em anexo), em que a locação de um edifício que comporte os Advogados da União e os Procuradores Federais – estes, em número que corresponde quase ao dobro daqueles – ultrapassa os R\$ 500.000,00 mensais. O pagamento da despesa se dá pelo orçamento unificado, a despeito de a utilização do

wagner.adv.br

edifício não se dar de modo equânime em razão da estrutura muito maior da PGF.

**Em síntese:** a situação ora *sub judice* está perpetrando danos multilaterais de ampla repercussão, visto que atinge os interesses coletivos dos Advogados da União e o patrimônio imaterial de todas as instituições mencionadas: a AGU, a PGF, a própria União Federal e as autarquias e fundações públicas.

É este cenário inconstitucional e ilegal que ora se traz à apreciação do Poder Judiciário, no intuito de que cessem os referidos danos.

---

## 2. Da legitimidade ativa *ad causam*

---

A Lei n. 7.347/1985 reconhece a legitimidade de associação para a propositura de ação civil pública, desde que atendidos os seguintes requisitos:

**Art. 5º** Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007) (Vide Lei nº 13.105, de 2015) (Vigência)

(...)

V - a associação que, concomitantemente: (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. (Redação dada pela Lei nº 13.004, de 2014)

A requerente é entidade sem fins lucrativos, de âmbito nacional e congrega os integrantes da carreira de Advogado da União, ativos e inativos, consoante o estatuto em anexo. Está constituída há mais de um ano e dentre suas finalidades institucionais está a proteção dos bens jurídicos discutidos na presente ação.

Com efeito, parte da finalidade institucional para a qual existe a entidade requerente é, justamente, *representar e defender os interesses e direitos coletivos e individuais dos associados, relativos às suas atividades profissionais perante autoridades administrativas e judiciárias, bem como perante os meios de comunicação e demais entidades públicas ou privadas.*

Dentre seus escopos está, igualmente, o de *fazer valer, em juízo e fora dele, as prerrogativas inerentes à carreira de Advogado da União previstas na Constituição da República, na Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e no Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil.*

wagner.adv.br

Rua Alberto Pasqualini, 70, 13º andar | Santa Maria/RS | CEP: 97015-010 | Fone: (55) 3026-3206 | wagner@wagner.adv.br  
Santa Maria . Aracaju . Belo Horizonte . Brasília . Campo Grande . Cuiabá . Curitiba . Florianópolis . Goiânia . João Pessoa . Macapá  
Maceió . Manaus . Pelotas . Porto Alegre . Porto Velho . Recife . Rio de Janeiro . Salvador . São Luís . São Paulo . Vitória

Ou seja, a autora é legitimada para atuar judicialmente em caso de dano aos interesses coletivos da categoria que congrega.

Além disso, estão previstas estatutariamente como finalidades institucionais:

**Art. 3º** Além das prerrogativas legais, cabe à ANAUNI:

(...)

II - atuar em favor da transparência administrativa e do combate à corrupção, contribuindo para a plena efetividade dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública e para a valorização do ideal republicano;

(...)

VI - colaborar com o Estado no estudo e solução dos problemas relacionados com a carreira de Advogado da União e com a Advocacia-Geral da União;

VII - pugnar pelo aprimoramento e manutenção da ordem jurídica no Serviço Público Federal, bem como para a superação de práticas patrimonialistas e para o aperfeiçoamento dos mecanismos de fiscalização, controle e responsabilização em face de eventuais desvios;

(...)

IX - colaborar com os poderes públicos no aperfeiçoamento da ordem jurídico-social;

(...)

À medida que a ANAUNI se destina também a **a)** contribuir para a plena efetividade dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública; **b)** colaborar na solução dos problemas relacionados à AGU; e **c)** pugnar pelo aprimoramento e manutenção da ordem jurídica no serviço público federal, é incontestável não apenas a legitimidade da autora para atuar no presente feito, **mas também a pertinência temática entre as finalidades institucionais e o objeto da presente demanda.**

Desse modo, ante a autorização presente no ordenamento jurídico, resta demonstrada a legitimidade ativa da entidade autora para o ajuizamento desta Ação Civil Pública em defesa dos interesses da categoria que congrega e do patrimônio público, bem como a pertinência temática entre o objeto da ação e as finalidades da entidade, que contemplam, dentre outras, a defesa da ordem jurídica.

### III - DO DIREITO: MÉRITO

Como dito anteriormente, a integração das atribuições institucionais e da estrutura da AGU com as dos órgãos responsáveis pela representação jurídica das autarquias e fundações públicas tem como fator propulsor

wagner.adv.br

a ilegal fusão orçamentária e a atribuição, ao Advogado-Geral da União, da gestão e execução da proposta orçamentária unificada.

**É a disposição do orçamento de tais órgãos que possibilita que a AGU assuma também sua administração e gestão financeira, incorporando-os à sua estrutura e avocando, indevida e inconstitucionalmente, suas atribuições.**

Para que reste evidenciada a inconstitucionalidade e ilegalidade dessa fusão orçamentária, é necessário, primeiramente, demonstrar a impossibilidade jurídica da integração subordinativa entre a PGF e a AGU, o que se passa a fazer.

---

**1. Das normas jurídicas ilegais e inconstitucionais que embasam a indevida integração subordinativa entre os órgãos**

---

No tocante às normas que levam à completa mescla de atribuições, administração e orçamento dos órgãos, cabe salientar, primeiramente, a Medida Provisória n. 2.180-35/01.

Referida MP acresceu os arts. 11-A e 11-B à Lei n. 9.028/95 – que dispõe emergencialmente sobre o exercício das atribuições institucionais da AGU –, com a finalidade de outorgar à mesma a competência para o exercício da representação judicial e extrajudicial temporária das autarquias e fundações públicas nas situações que enumera e, também, de um rol taxativo de 96 autarquias e fundações públicas, sem a ressalva da temporariedade nesse último caso:

**Art. 11-A.** Fica autorizada a Advocacia-Geral da União a assumir, por suas Procuradorias, temporária e excepcionalmente, a representação judicial de autarquias ou fundações públicas nas seguintes hipóteses:

I - ausência de procurador ou advogado;

II - impedimento dos integrantes do órgão jurídico.

§ 1º A representação judicial extraordinária prevista neste artigo poderá ocorrer por solicitação do dirigente da entidade ou por iniciativa do Advogado-Geral da União.

§ 2º A inexistência de órgão jurídico integrante da respectiva Procuradoria ou Departamento Jurídico, em cidade sede de Órgão judiciário perante o qual corra feito de interesse de autarquia ou fundação da União, configura a hipótese de ausência prevista no inciso I deste artigo.

§ 3º O Advogado-Geral da União, com a finalidade de suprir deficiências ocasionais de Órgãos Vinculados à Advocacia-Geral da União, poderá designar para prestar-lhes colaboração temporária membros efetivos da Advocacia-Geral da União, Procuradores Autárquicos, Assistentes Jurídicos e Advogados de outras entidades, seja em atividades de representação

wagner.adv.br

judicial ou de consultoria e assessoramento jurídicos, estando, enquanto durar a colaboração temporária, investidos dos mesmos poderes conferidos aos integrantes do respectivo Órgão Vinculado." (NR)

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

§ 1º Os Procuradores Autárquicos, Assistentes Jurídicos e Advogados integrantes dos quadros das entidades de que trata o caput neles permanecerão, até que lei disponha sobre a nova forma de representação judicial, direta e indireta, da União, consideradas as suas entidades autárquicas e fundacionais, bem como sobre a prestação de consultoria e assessoramento jurídicos a essas entidades.

§ 2º Os órgãos jurídicos das entidades relacionadas no Anexo V desta Lei continuarão, até 7 de julho de 2000, como co-responsáveis pela representação judicial quanto aos assuntos de competência da respectiva autarquia ou fundação.

§ 3º As citações, intimações e notificações das autarquias e fundações relacionadas no Anexo V desta Lei, bem como nas hipóteses de que trata o art. 11-A, serão feitas às respectivas Procuradorias da Advocacia-Geral da União, asseguradas aos seus membros, no exercício da representação judicial de que trata o art. 11-A e este artigo, as prerrogativas processuais previstas em lei.

(...)

Cabe observar que a representação das 96 autarquias e fundações públicas, antes referida, é atualmente desempenhada pela Procuradoria-Geral Federal, que assumiu tal atribuição após sua estruturação.

**Depois desse ato inicial, que se limitava a implicar mescla de atribuições, passaram a ser editadas normas infralegais que acabaram por permitir a absorção, pela AGU, também da estrutura e administração financeira da PGF, o que foi instrumentalizado principalmente através da ampliação das competências da Secretaria-Geral (depois, Secretaria-Geral de Administração) da AGU.**

Tais competências foram originalmente definidas pelo Decreto n. 4.368, de 10/12/2002:

**Art. 1º** À Secretaria-Geral, órgão de assistência direta e imediata ao Advogado-Geral da União, compete:

I - assistir ao Advogado-Geral da União na supervisão e coordenação das atividades **das unidades integrantes da Advocacia-Geral da União;**

II - supervisionar e coordenar as atividades relacionadas com os sistemas

wagner.adv.br

federais de recursos humanos, de organização e modernização administrativa, de administração dos recursos de informação e informática, de serviços gerais, de documentação e arquivo, de planejamento e de orçamento, de contabilidade e de administração financeira, **no âmbito da Advocacia-Geral da União** e;

III - auxiliar o Advogado-Geral da União na definição das diretrizes e na implementação das ações da **área de competência da Advocacia-Geral da União**.

Parágrafo único. A Secretaria-Geral exerce, ainda, o papel de órgão setorial dos Sistemas de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, de Organização e Modernização Administrativa - SOMAD, de Administração dos Recursos de Informação e Informática - SISPI, de Serviços Gerais - SISG, de Documentação e Arquivo - SINAR, de Planejamento e de Orçamento Federal, de Contabilidade Federal e de Administração Financeira Federal, por intermédio da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos e das Diretorias de Orçamento e Finanças e de Recursos Humanos e Tecnologia da Informação a ela subordinadas

Com o advento do Decreto n. 6.120, de 29/05/2007, a secretaria teve suas atribuições aumentadas para abranger também a coordenação e supervisão das atividades de organização e modernização administrativa, bem como as relacionadas com os sistemas federais de planejamento e de orçamento, de administração financeira, de contabilidade, de administração dos recursos de informação e informática, de recursos humanos, de serviços gerais e de documentação e arquivos **dos órgãos vinculados** à AGU, inclusive examinando e manifestando-se sobre seus regimentos internos:

**Art. 3º** Os arts. 1º e 7º do Anexo I ao Decreto nº 4.368, de 10 de setembro de 2002, passam a vigorar com a seguinte redação:

**Art. 1º** À Secretaria-Geral, órgão de assistência direta e imediata ao substituto do Advogado-Geral da União, designado na forma do § 2º do art. 3º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, compete:

I - administrar, planejar, coordenar e supervisionar a execução das atividades de organização e modernização administrativa, bem como as relacionadas com os sistemas federais de planejamento e de orçamento, de administração financeira, de contabilidade, de administração dos recursos de informação e informática, de recursos humanos, de serviços gerais e de documentação e arquivos, **no âmbito da Advocacia-Geral da União**;

**II - coordenar e supervisionar a execução das atividades de organização e modernização administrativa, bem como as relacionadas com os sistemas citados no inciso I, no âmbito dos órgãos vinculados à Advocacia-Geral da União;**

III - promover a articulação com os órgãos responsáveis pela coordenação central das atividades de organização e modernização administrativa e dos sistemas federais referidos no inciso I e informar e **orientar os órgãos da Advocacia-Geral da União e órgãos vinculados quanto ao cumprimento**

wagner.adv.br

**das normas administrativas estabelecidas;**

IV - coordenar a elaboração e a consolidação dos planos e programas das atividades finalísticas da Advocacia-Geral da União e órgãos vinculados, e submetê-los à decisão superior;

V - examinar e manifestar-se sobre os regimentos internos e estrutura dos órgãos da Advocacia-Geral da União e órgãos vinculados;

VI - desenvolver as atividades de execução orçamentária, financeira e contábil, no âmbito da Advocacia-Geral da União;

VII - realizar tomadas de contas dos ordenadores de despesa e demais responsáveis por bens e valores públicos e de todo aquele que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em dano ao erário; e

VIII - supervisionar, coordenar e orientar os órgãos e unidades descentralizadas da Advocacia-Geral da União e órgãos vinculados." (NR)

Posteriormente, o Decreto n. 7.392, de 13/12/2010, alterou a disciplina da matéria e acabou por consolidar, no âmbito normativo, a completa ingerência da AGU sobre a representação judicial e extrajudicial de entes da Administração Indireta, tal como se, ao arripio do texto constitucional, fosse juridicamente possível integrá-los às suas atribuições legais e à sua estrutura. Também alterou a denominação da Secretaria-Geral para Secretaria-Geral de Administração:

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

**Art. 30.** À Secretaria Geral de Administração compete:

I - exercer a função de órgão setorial dos Sistemas de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, de Documentação e Arquivos - SINAR, de Serviços Gerais - SISG, de Planejamento e de Orçamento Federal, de Contabilidade Federal, de Administração Financeira Federal, e de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal - SIORG, por meio das suas Unidades Organizacionais;

II - planejar, coordenar e supervisionar, no âmbito da Advocacia-Geral da União, a execução das atividades de gestão de documentos e de arquivos, bem como as relacionadas com os sistemas federais de planejamento e de orçamento, de administração financeira, de contabilidade, de serviços gerais, de administração dos recursos de informação, de recursos humanos e de organização e inovação institucional;

III - promover a articulação com os órgãos centrais dos sistemas federais referidos no inciso I e informar e orientar as Unidades da Advocacia-Geral da União quanto ao cumprimento das normas administrativas estabelecidas;

IV - promover a elaboração e consolidar o Plano Plurianual, a Proposta

wagner.adv.br

Orçamentária Anual e a respectiva Programação Financeira, o Plano de Ação Anual da Secretaria-Geral de Administração e os demais planos e programas das atividades de sua área de competência e submetê-los à decisão superior;

V - desenvolver as atividades de execução orçamentária, financeira e contábil, no âmbito da Advocacia-Geral da União;

VI - instaurar sindicância ou processo administrativo disciplinar e proceder o correspondente julgamento, no âmbito da Secretaria-Geral de Administração;

VII - celebrar contratos, convênios, acordos ou ajustes semelhantes com entidades públicas e privadas;

VIII - realizar tomadas de contas dos ordenadores de despesa e demais responsáveis por bens e valores públicos e de todo aquele que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em dano ao erário; e

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

**Art. 36.** São atribuições do Advogado-Geral da União, órgão mais elevado de assessoramento jurídico do Poder Executivo:

(...)

XVI - baixar o Regimento Interno da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria-Geral Federal e o Código de Ética da Advocacia-Geral da União;

**No momento em que a norma afirma caber à AGU a representação das autarquias e fundações públicas através da PGF, revela que a competência finalística desta acabou por ser absorvida por aquela. Ou seja: a PGF passou a ser um mero órgão de execução subordinado à AGU.**

**Ademais, o fato de o decreto sequer fazer referência às entidades vinculadas, mesmo ao tratar das atribuições da Secretaria-Geral de Administração da AGU, apenas reforça tal conclusão, pois denota a integração da PGF à estrutura da AGU e seu tratamento como órgão integrante desta.**

Tanto que, manifestando recusa quanto a essa ingerência invasiva, a própria PGF resolveu baixar seu Regimento Interno por meio da Portaria PGF n. 338, de 12 de maio de 2016, editada e publicada pela própria Procuradoria-Geral Federal, sem qualquer ato decisório do Advogado-Geral da União, conforme DOU de 13 de maio de 2016, Seção 1, págs. 1/8.

Cite-se, ainda, a Portaria PGF n. 172, de 21 de março de 2016, editada e publicada pela própria Procuradoria-Geral Federal, também sem qualquer ato decisório do Advogado-Geral da União, conforme DOU de 23 de março de 2016, Seção 1, págs. 3/7.

wagner.adv.br

Noutras palavras, a equivocada, por ilegalidade, previsão de que o Regimento Interno da PGF passaria a ser baixado pelo Advogado-Geral da União, reveladora de inegável absorção da competência administrativa, foi rejeitada **categoricamente** pela própria Procuradoria-Geral Federal, ao resolver editar de *per sí* seu regimento interno e as regras de atuação de seus órgãos subordinados.

**Assim, se em razão da MP n. 2.180-35/01 ocorreu apenas um repasse, à margem da Constituição, de atribuições da PGF à AGU, por força dos decretos posteriores efetivou-se a tentativa de total integração subordinativa, nesta, da estrutura e atribuições daquela, situação esdrúxula contra a qual o único remédio que se mostrou disponível é a presente medida judicial.**

As normas acima citadas oportunizaram a completa (con) fusão de competências e orçamento entre os órgãos, o que resta evidenciado através dos relatórios de prestação de contas da AGU e dos Manuais Técnico-Orçamentários do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, a seguir abordados.

---

**2. Demonstração da absorção das atribuições e da gestão administrativa e financeira da PGF pela AGU (integração subordinativa)**

---

Os relatórios de prestação de contas da AGU<sup>5</sup> revelam a progressiva transferência das **atribuições funcionais** da PGF à AGU, passando a primeira a configurar-se como simples **unidade organizacional** na estrutura da segunda. Mostram, ainda, a unificação orçamentária, ao absoluto arrepio da lei. Esta última, contudo, fica ainda mais clara nos Manuais Técnico-Orçamentários<sup>6</sup> elaborados anualmente pelo Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão.

Fala-se do ferimento aos arts. 9º, *caput*, e 12, § 2º da Lei nº 10.480/2002, que preveem clara e categoricamente a situação de autonomia orçamentária da Procuradoria-Geral Federal.

**a. Relatórios de prestação de contas da AGU**

---

➤ **RELATÓRIO DE 2003**

O relatório anual de prestação de contas da AGU do ano de 2003 mostra que ela foi contemplada com a dotação orçamentária de R\$ 199.504.205,00,

---

<sup>5</sup>Todos disponíveis em [http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/97251](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/97251). Acesso em 20/02/2017.

<sup>6</sup>Disponíveis em <http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/informacoes-orcamentarias/edicoes-antiores>. Acesso em 20/02/2017.

wagner.adv.br

dos quais R\$ 142.077.266,00 destinados a Pessoal e Encargos Sociais e R\$ 57.426.939,00 a outros custeios e Capital.

Recebeu, ainda, um crédito suplementar no valor de R\$ 4.700.000,00 (Decreto s/n de 04/07/2003), destinado à implantação das unidades da Procuradoria-Geral Federal, mais o valor de R\$ 2.100.742,97, recebidos de diversas entidades da Administração Federal (Indireta), destinados, dentre outros, ao curso de formação dos novos Procuradores Federais.

Ao prever os principais objetivos por programa orçamentário, referido relatório consigna o seguinte:

(...)

03.092.0580.2674.0001 – Representação Judicial e Extrajudicial das Autarquias e Fundações/Nacional - **Representar as Autarquias e Fundações judicial e extrajudicialmente** em cumprimento à Lei nº 10.480 de 02 de julho de 2002;

03.126.0580.7600.0001 – Expansão do Sistema Integrado de Controle das Ações da União – Promover o controle eficiente e racional das ações desenvolvidas pela AGU **em sua missão de representar judicialmente e extrajudicialmente a União, suas Autarquias, Fundações e Empresas Públicas** e implementar mecanismos voltados para o gerenciamento de informações jurídicas, em articulação com o Poder judiciário e o Ministério Público da União.

(...)

**Assim, o programa orçamentário da AGU passou a contemplar as atividades da PGF, abarcando os valores destinados ao seu custeio.**

O relato sobre o “Resultado da Atuação da Instituição” comprova a fusão de atribuições e custeio (p. 6):

As atividades jurídicas da AGU são desenvolvidas pelo Advogado-Geral da União, **auxiliado** por seus Secretários-Gerais de Contencioso e de Consultoria, **Procuradoria-Geral Federal**, Consultoria-Geral da União, Procuradoria-Geral da União, Corregedoria-Geral da Advocacia da União, e Procuradorias-Regionais, Estaduais e Seccionais da União.

Fica claro que a PGF, desde o início, configurou-se como um órgão de execução dentro da estrutura da AGU. Tanto que, a partir de 2004, passou a ser unidade orçamentária desta, como consignado (p. 11):

Todavia, no exercício de 2004, ainda dentro do Orçamento da AGU, a **PGF será unidade orçamentária, com recursos próprios alocados de acordo**

wagner.adv.br

com seu programa de trabalho.

Uma das conseqüências de vir a PGF a ser unidade orçamentária, associada à alocação de recursos específicos já para o Orçamento de 2004, foi **viabilizar a centralização da folha de pagamento de todos os procuradores federais ativos na Advocacia-Geral da União.**

A partir de janeiro de 2004, portanto, o pagamento da remuneração de todos os procuradores federais ativos far-se á pela AGU.

➤ **RELATÓRIO DE 2004**

A partir de 2004, por ter se tornado uma unidade orçamentária, a PGF recebeu recursos específicos, os quais foram repassados diretamente para administração e controle pela AGU, como se vê do relatório de prestação de contas:

**A Advocacia-Geral da União foi contemplada pela Lei no 10.837, de 16 de janeiro de 2004 – Lei Orçamentária Anual, com recursos orçamentários, no valor total de R\$ 634.589.615,00 dos quais R\$ 531.012.391,00 destinados a Pessoal e Encargos Sociais e R\$ 103.577.224,00 a Outros Custeios e Capital, aí incluídos os Benefícios Sociais. Os recursos foram assim distribuídos:**

PROCURADORIA-GERAL FEDERAL		ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO	
PESSOAL E ENCARGOS	OUTROS CUSTEIOS E CAPITAL	PESSOAL E ENCARGOS	OUTROS CUSTEIOS E CAPITAL
372.879.016,00	24.927.556,00	158.133.375,00	78.649.668,00

Observa-se que, ainda que o orçamento da PGF seja bem maior do que o da AGU, passou a ser administrado decisoriamente por esta.

Ainda nesse relatório, para além da mescla orçamentária, fica novamente revelada a confusão entre as atribuições das instituições, salientando-se a perda de autonomia da PGF. É o que mostra o “Resultado da Atuação da Instituição” (p. 9):

As atividades jurídicas da AGU são desenvolvidas pelo Advogado-Geral da União, auxiliado por seus Secretários-Gerais de Contencioso e de Consultoria, **Procuradoria-Geral Federal**, Consultoria-Geral da União, Procuradoria-Geral da União, Corregedoria-Geral da Advocacia da União, Procuradorias-Regionais, Estaduais, Seccionais da União, e **Procuradorias Regionais Federais e Procuradorias Federais.**

Tal situação se manteve nos anos posteriores.

Apenas a título ilustrativo, basta ver o que consigna o relatório

wagner.adv.br

mais recente disponibilizado no *site* da AGU, relativo ao ano de 2015.

➤ **RELATÓRIO DE 2015**

Seguindo a prática até então adotada, o relatório para o ano de 2015 contém o seguinte trecho (p. 19):

2.1.3 Ambiente de Atuação

Tratada na Constituição de 1988 como função essencial à justiça, a AGU é a instituição brasileira responsável pelo exercício da advocacia pública, em âmbito federal, na defesa judicial e extrajudicial dos três Poderes da União (Executivo, Judiciário e Legislativo); presta consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo e representa o Brasil perante a justiça de outros países e jurisdições internacionais.

No Brasil, atua em todas as instâncias judiciais, nas competências das Justiças Estadual, Eleitoral, Federal, do Trabalho e no Supremo Tribunal Federal, e na solução de controvérsias administrativas entre órgãos do Governo Federal, pela sua Câmara de Conciliação e Arbitragem.

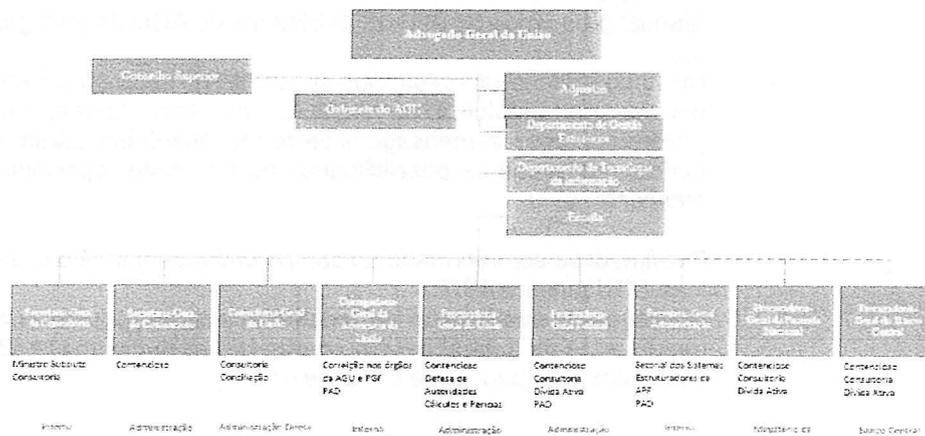
**Além dos órgãos da administração direta, a AGU representa judicialmente centenas de autarquias e fundações federais.**

**Por sua estrutura orgânica compõem a AGU a Procuradoria-Geral da União – PGU, a Consultoria-Geral da União – CGU, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, a Procuradoria-Geral Federal – PGF, e a Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil – PGBC.**

(...)

O organograma da AGU constante do mesmo documento (p. 23) não deixa dúvidas sobre a configuração da PGF como órgão interno à instituição:

1.6 Organograma da AGU  
Figure 1 - Organograma AGU



Por fim, resta evidenciado que está ocorrendo a assunção, pela AGU, da defesa das autarquias e fundações como papel seu, desempenhado por órgão de sua estrutura, como fica claro no trecho do relatório que trata da finalidade e competência da PGF (p. 43):

2.8 Procuradoria-Geral Federal – PGF

(...)

2.8.1 Finalidade e Competência

(...)

Identificação e Visão Geral da Unidade

**A criação da PGF significou mais uma ação na consolidação da segurança jurídica, economia e otimização das atividades institucionais da AGU**, assegurando maior racionalidade na defesa dos interesses e das políticas públicas desenvolvidas pelas autarquias e fundações públicas federais — que têm ocupado no Estado brasileiro um espaço cada vez mais marcante no país, porquanto ligadas à prestação de serviços públicos imprescindíveis.

Por meio de sua atuação contenciosa, frequentemente revelada por uma pronta intervenção judicial de seus órgãos de execução, a PGF protege o erário e assegura a implantação das inúmeras políticas públicas a cargo da Administração Pública Federal autárquica e fundacional.

(...)

Observa-se que os próprios sistemas organizacionais da AGU revelam a mescla com a PGF. Veja-se o **SAPIENS**, que é o sistema de informação utilizado pela AGU e engloba o gerenciamento eletrônico de documentos, dentre outros. Seu manual (em anexo) assim dispõe:

SAPIENS

Manual para Usuários SAPIENS Sistema de AGU de Inteligência Jurídica

[...]

No caso dos documentos digitais, o SAPIENS abrange todos os tipos de documentos arquivísticos da AGU, ou seja, textos, imagens, vídeos, gravações sonoras, mensagens de correio eletrônico, páginas web, bases de dados, dentre outras possibilidades de um vasto repertório de diversidade crescente. (p. 9)

Por fim, deve ser informado no campo entidade qual é o órgão representado pela AGU naquele NUP.

**Destaque-se que se houver no mesmo processo judicial duas entidades representadas pela AGU, por exemplo, União Federal e IBAMA, deve ser criado um NUP para cada entidade. (p. 42)**

Há, portanto, a assunção da defesa das autarquias e fundações

wagner.adv.br

como tarefa da AGU, e tratamento da PGF como parte integrante desta.

**b. Manuais Técnico-Orçamentários (MTO) do MPOG**

No que tange, especificamente, à questão orçamentária, embora a PGF, a partir de 2004, tenha se configurado como unidade orçamentária da AGU, a partir do ano de 2008 mesmo essa configuração como 'unidade própria' deixou de existir. A rubrica orçamentária passou a estar unificada com a da AGU.

Basta ver, nos trechos ilustrativos abaixo colacionados, que o código orçamentário próprio da PGF existente até 2007 deixou de aparecer no período posterior:

> MTO 2007

20000	PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
20101	Presidência da República
20102	Gabinete da Vice-Presidência da República
20114	Advocacia-Geral da União
20118	Agência Brasileira de Inteligência - ABIN
20120	Arquivo Nacional
20121	Secretaria Especial dos Direitos Humanos
20122	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres
20124	Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca
20125	Controladoria-Geral da União
20128	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
Código	Órgão/Unidade Orçamentária
20154	Procuradoria-Geral Federal - PGF

> MTO 2008

20000	PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
20101	Presidência da República
20102	Gabinete da Vice-Presidência da República
20114	Advocacia-Geral da União
20118	Agência Brasileira de Inteligência - ABIN
20120	Arquivo Nacional
20121	Secretaria Especial dos Direitos Humanos
20122	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres
20124	Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca
20125	Controladoria-Geral da União
20128	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
20128	Secretaria Especial de Portos
20154	Procuradoria-Geral Federal - PGF
20204	Instituto Nacional de Tecnologia da Informação - ITI
20325	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA
20401	RADICBRÁS - Empresa Brasileira de Comunicação S.º
20926	Fundo Nacional Antídotos - FUNAD
20927	Fundo de Imprensa Nacional
20928	Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente - FNCA

> MTO 2010

wagner.adv.br

20000	PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
20101	Presidência da República
20102	Gabinete da Vice-Presidência da República
20114	Advocacia-Geral da União
20118	Agência Brasileira de Inteligência - ABIN
20120	Arquivo Nacional
20121	Secretaria Especial dos Direitos Humanos
20122	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres
20125	Controladoria-Geral da União
20126	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
20128	Secretaria Especial de Portos
20204	Instituto Nacional de Tecnologia da Informação - ITI
20225	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA
20415	Empresa Brasil de Comunicação - EBC
20926	Fundo Nacional Antidrogas - FUNADI
20927	Fundo de Imprensa Nacional
20928	Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente - FNCA

> MTO 2015

<b>20000</b>	<b>PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA</b>
20101	Presidência da República
20118	Agência Brasileira de Inteligência - ABIN
20204	Instituto Nacional de Tecnologia da Informação - ITI
20415	Empresa Brasil de Comunicação S. A. - EBC
20927	Fundo de Imprensa Nacional
[...]	
<b>63000</b>	<b>ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO</b>
63101	Advocacia Geral da União

**Em suma: a AGU hoje assume o papel de representação e assessoramento das autarquias e fundações, o que faz a partir da unidade organizacional subordinada PGF, que não possui mais orçamento próprio (como preconizado pela lei), mas cujos recursos passaram a compor o orçamento unificado da AGU.**

O quadro é de clara inconstitucionalidade e ilegalidade.

A afronta ao ordenamento jurídico, contudo, não se revela apenas do ponto de vista do desrespeito à legislação que trata da AGU e da PGF, mas também sob a ótica da retirada da autonomia constitucionalmente assegurada às autarquias e fundações públicas, que não mais dispõem de comando sobre sua representação jurídica.

Viola-se, ainda, a autonomia da própria PGF, à qual não resta nenhuma independência administrativa ou orçamentária.

A inconstitucionalidade e ilegalidade dos atos normativos

wagner.adv.br

violadores dos interesses coletivos e causadores dos danos que justificam a presente ação serão melhor demonstradas nos itens que seguem.

---

**3. Da afronta ao art. 131 da Constituição Federal e à LC 73/93**

---

**a. Contrariedade material ao art. 131 da CF e à LC 73/93**

---

Nos termos do art. 131 da Constituição Federal, cabe à AGU a representação judicial da União e a prestação de consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo, papéis para os quais foi instituída pelo poder constituinte originário. Além disso, sua disciplina somente pode ser dada por lei complementar:

**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**.

§ 1º A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 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.

§ 3º Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

Do supracitado art. 131, extrai-se a exigência, através de reserva legal absoluta, de que Lei Complementar viesse a dispor sobre a organização e o funcionamento da AGU.

A legislação exigida foi editada sob a forma da Lei Complementar n. 73/93, que institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dispõe sobre a sua organização e funcionamento:

**Art. 1º.** A Advocacia-Geral da União é a instituição que representa a União judicial e extrajudicialmente.

Parágrafo único. À Advocacia-Geral da União cabem as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos ao Poder Executivo, nos termos desta Lei Complementar.

Registre-se que, assim como a Constituição Federal, a LC n. 73/93 limitou a atuação da AGU à representação judicial e extrajudicial da União – sem aludir às autarquias e fundações públicas federais –, bem como à prestação de consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo.

Adiante, a LC n. 73/93 versa sobre a organização e a composição da AGU nos seguintes termos:

**Art. 2º.** A Advocacia-Geral da União compreende:

I - órgãos de direção superior:

- a) o Advogado-Geral da União;
- b) a Procuradoria-Geral da União e a da Fazenda Nacional;
- c) Consultoria-Geral da União;
- d) o Conselho Superior da Advocacia-Geral da União; e
- e) a Corregedoria-Geral da Advocacia da União;

II - órgãos de execução:

- a) as Procuradorias Regionais da União e as da Fazenda Nacional e as Procuradorias da União e as da Fazenda Nacional nos Estados e no Distrito Federal e as Procuradorias Seccionais destas;
- b) a Consultoria da União, as Consultorias Jurídicas dos Ministérios, da Secretaria-Geral e das demais Secretarias da Presidência da República e do Estado-Maior das Forças Armadas;

III - órgão de assistência direta e imediata ao Advogado-Geral da União: o Gabinete do Advogado-Geral da União;

IV - (VETADO)

§ 1º - Subordinam-se diretamente ao Advogado-Geral da União, além do seu gabinete, a Procuradoria-Geral da União, a Consultoria-Geral da União, a Corregedoria-Geral da Advocacia-Geral da União, a Secretaria de Controle Interno e, técnica e juridicamente, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

(...)

§ 5º - São membros da Advocacia-Geral da União: o Advogado-Geral da União, o Procurador-Geral da União, o Procurador-Geral da Fazenda Nacional, o Consultor-Geral da União, o Corregedor-Geral da Advocacia da União, os Secretários-Gerais de Contencioso e de Consultoria, os Procuradores Regionais, os Consultores da União, os Corregedores-Auxiliares, os Procuradores-Chefes, os Consultores Jurídicos, os Procuradores Seccionais, os Advogados da União, os Procuradores da Fazenda Nacional e os Assistentes Jurídicos.

**Art. 20.** As carreiras de Advogado da União, de Procurador da Fazenda Nacional e de Assistente Jurídico compõem-se dos seguintes cargos efetivos:

I - carreira de Advogado da União:

- a) Advogado da União da 2a. Categoria (inicial);
- b) Advogado da União de 1a. Categoria (intermediária);
- c) Advogado da União de Categoria Especial (final);

II - carreira de Procurador da Fazenda Nacional:

- a) Procurador da Fazenda Nacional de 2a. Categoria (inicial);

wagner.adv.br

- b) Procurador da Fazenda Nacional de 1a. Categoria (intermediária);
- c) Procurador da Fazenda Nacional de Categoria Especial (final);

III - carreira de Assistente Jurídico:

- a) Assistente Jurídico de 2a. Categoria (inicial);
- b) Assistente Jurídico de 1a. Categoria (intermediária);
- c) Assistente Jurídico de Categoria Especial (final).

Quanto à composição da AGU, hodiernamente a entidade possui somente duas carreiras em sua estrutura legal: a de Advogado da União e a de Procurador da Fazenda Nacional<sup>7</sup>. Além dos integrantes das carreiras próprias da AGU, tem-se que compõem a instituição os ocupantes dos cargos taxativamente listados no art. 2º, § 5. Ou seja: o rol taxativo de membros da AGU presente na LC n. 73/93 não inclui os procuradores das entidades autárquicas e fundacionais da Administração Indireta.

**Portanto, desde já resta clara a afronta tanto ao art. 131 da CF quanto aos arts. 1º, 2º e 20 da LC 73/93 em função da assunção, pela AGU, do papel institucional de defesa das autarquias e fundações públicas através de órgão que a integra, bem como da integração da Carreira de Procurador-Federal, que não compõe a instituição.**

Quanto ao ponto, o eminente jurista e ex-Presidente do STF, Carlos Ayres Britto, em artigo publicado na Revista do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, asseverou a inconstitucionalidade da defesa das entidades autárquicas e fundacionais pela Advocacia-Geral da União<sup>8</sup>:

Advocacia-Geral da União carece de competência constitucional para a representação judicial e extrajudicial, a consultoria e o assessoramento jurídico das autarquias e das fundações públicas federais. Carência insuscetível de suprimento por lei, por se tratar de matéria que jaz sob a absoluta reserva de Constituição. O que também significa a impossibilidade de se contornar essa vedação constitucional por meio de lei unificadora das carreiras advocatícias da própria AGU com aquelas encarregadas da representação judicial e extrajudicial, da consultoria e do assessoramento jurídico das autarquias e das fundações públicas de índole federal.

Em outra manifestação sobre o tema, em parecer que segue em anexo, o mesmo jurista destacou a distinção entre a pessoa jurídica União Federal e suas autarquias e fundações, enfatizando a impossibilidade de que ocorra a assunção da representação destas pela AGU sem afronta ao art. 131 da Constituição Federal:

<sup>7</sup>Por força da Lei 10.549/2002, os cargos de Assistente Jurídico da Advocacia-Geral da União foram transformados em cargos de Advogado da União.

<sup>8</sup>Link: [http://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/bzw\\_emagis\\_revisada\\_final\\_1.2\\_ok.pdf](http://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/bzw_emagis_revisada_final_1.2_ok.pdf).

**4.3. O § 2º do art. 132 da Constituição e sua referência aos “Estados” e ao “Distrito Federal” como unidades federadas ou pessoas jurídicas de natureza política, base territorial e conteúdo humano**

4.3.1. Deixo assentado, contudo, que a referência feita no § 2º do art. 132 da Constituição aos “Estados” e ao “Distrito Federal” é no exclusivo sentido de unidades federadas. Assim como fez o art. 131 quanto à pessoa jurídica da União. **Na acepção, portanto, de pessoas jurídico-políticas de base territorial e conteúdo humano. De entidades federadas. De personalizações jurídicas de per se ou não abarcantes de outras personalizações jurídicas, mesmo as de caráter singelamente administrativo.** Logo, está-se a lidar com pessoas federadas somente compostas por:

I – Poderes Orgânicos ou de natureza igualmente política (Legislativo, Executivo e Judiciário). Este último, ressalvei, não detido por nenhum dos Municípios brasileiros;

II – unidades divisíveis de competências que recebem o *nomen juris* de órgãos. Órgãos desvestidos de personalidade jurídica própria, porquanto incrustados, exatamente, ou na estrutura administrativa de cada Poder do Estado, ou do Ministério Público, ou ainda de um determinado Tribunal de Contas (eles mesmos, Tribunais de Contas e Ministério Público, a se caracterizar como unidades estatais desprovidas de personalidade jurídica própria ou em apartado). Órgãos, Poderes e demais instituições a se estruturar, agora sim, debaixo da unitária personalidade: ou da União, ou de cada Estados-membro, ou do Distrito Federal, ou de um determinado Município. Uma só personalidade jurídica – a do Estado enquanto pessoa política – a recobrir uma pluralidade de Poderes igualmente políticos, instituições ministeriais públicas e de contas, com os respectivos desmembramentos administrativos (fenômeno da desconcentração do poder estatal, de caráter endógeno ou orgânico).

(...)

4.3.3. Fecho o parêntese para retomar o tema da unitária personalidade do Estado enquanto pessoa jurídico-política e assentar o seguinte: **nenhum ente federado recobre, com sua unitária personalidade, as unidades administrativas a que o Magno Texto apõe os nomes de autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e empresas subsidiárias, porque tais unidades detêm personalidade jurídica própria. Exclusiva. Específica. Distinta da jurídica personalidade de suas entidades-mãe ou de criação legal. Equivale a dizer: enquanto a personalidade das pessoas federadas é de natureza jurídico-política e também administrativa (Organizações político-administrativas que são todas essas pessoas federadas, nos precisos termos do caput do art. 18 da Constituição), a personalidade dos entes de Administração Indireta é de caráter apenas jurídico-administrativo. Singelamente administrativo, na medida em que de criação simplesmente legal, e não diretamente constitucional. Embora as autarquias ostentem – e somente elas – personalidade jurídica de Direito Público. Por isso que são as únicas unidades de Administração Indireta**

do Estado a ter na lei o seu mecanismo de imediata criação; ou seja, a própria lei formal e material do Estado a instituí-las, e não apenas autorizando a sua instituição. Confira-se:

“Art. 37. (...) I – (...) XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)”.

4.3.4. Cuida-se de uma diferenciação imprescindível para o equacionamento que me é proposto, pois o certo é que, ali nos arts. 131 e 132 da Constituição, as entidades de Administração Indireta ficaram de fora. Entidades de Administração Indireta ou Descentralizada, porquanto dotadas de personalidade jurídica inconfundível com a do Estado pessoa política, torno a ajuizar (tanto assim que o transcrito art. 132, cabeça, termina com a expressão vocabular “das respectivas unidades federadas”). E se a Constituição não incluiu tais entidades administrativas, também deixou à margem de sua conformação normativa as respectivas procuradorias ou unidades advocatícias. Uma afirmação a puxar outra, como passo a desenvolver nos capítulos entrantes.

(...)

#### 4.5. A advocacia que é própria da AGU e a que não é

Daqui resulta que a própria Constituição *marcou território* em matéria de advocacia pública: **a advocacia que incumbe à AGU e aquela que ficou de fora de tal incumbência.** Vale dizer:

I – cabe à AGU: a) “representar a União, judicial e extrajudicialmente”; b) desempenhar “as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo”. A primeira incumbência, nos diretos e precisos termos da Constituição: o procuratório administrativo e judicial. A segunda, conforme dispuser a lei da espécie complementar-federal. **Dois títulos de legitimação, por conseguinte. Um, perante a pessoa jurídico-política da União. Outro, perante o Poder Executivo da própria União. Também assim dois títulos objetivos de legitimidade operacional: a direta enunciação constitucional e aquela a ser veiculada por lei complementar do tipo federal;**

II – não cabe à AGU: a) nem “a representação judicial” nem “a consultoria jurídica das unidades federadas” dos Estados e do Distrito Federal, visto que tais atividades foram adjudicadas aos “Procuradores” dessas duas modalidades de entes federativos (adjudicação também feita por modo diretamente constitucional); b) **nem isoladamente representar nem também solitariamente prestar consultoria ou então assessoramento jurídico às entidades de Administração Indireta da União, nelas encartadas as autarquias e fundações estatais,** consoante argumentação que passarei a expendir um pouco mais à frente.

No mesmo sentido é a lição do jurista Marcelo da Costa Pinto Neves, Professor da UNB e Pós-Doutor em Direito, igualmente em parecer que segue em anexo:

wagner.adv.br

No primeiro quesito indaga-se se, nos termos do art. 131 da Constituição Federal e outros dispositivos constitucionais aplicáveis ao caso, a AGU pode fazer a representação de entes da Administração Indireta como missão ordinária de suas atribuições. Adicionalmente, questiona-se se o termo "União" estabelecido nesse dispositivo constitucional designa a pessoa política ou se estende também a pessoas administrativas como as autarquias e fundações.

Começamos com a resposta à segunda indagação. A União é uma pessoa política de direito público. No sistema federativo, as outras pessoas políticas são os estados e municípios. Não há dúvida de que essas entidades não se confundem, em termos técnicos, com as entidades criadas, conforme a Constituição Federal, para fins de descentralização administrativa, pela União, pelos estados e pelos municípios, a saber, as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista no regime constitucional brasileiro. Em relação à União, única pessoa jurídica da administração pública federal direta, os estados e municípios gozam de autonomia política e poder de auto-organização (o que não significa evidentemente "soberania"). Por sua vez, embora vinculadas politicamente à União, as entidades da administração indireta, especialmente as autarquias e fundações, gozam de autonomia administrativa. Não me parece seja necessário, nessa oportunidade, retomar a imensa literatura a esse respeito. A conexão integradora do art. 5º do Decreto Lei nº 200/1967 com o inciso XIX do art. 37 da Constituição Federal, ambos acima citados (itens II.3 e II.4), são elementos claros, que impedem qualquer confusão entre União e suas autarquias e fundações como uma unidade administrativa. Ao contrário, do que se trata é de diversidade, pluralidade, enfim, descentralização administrativa fundada constitucionalmente e, enfim, insuscetível de ser superada por normatização infraconstitucional.

(...)

No que concerne, porém, à representação judicial de entes da Administração Indireta como *missão ordinária* das atribuições da AGU, não me parece suficiente a existência de lei complementar. Nesse caso estaria descaracterizada a dimensão constitucional de atuação da AGU, que se destina à representação da *União*, judicial e extrajudicialmente, assim como à atividade de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, mas não à representação judicial de entidades da administração indireta, a ser representadas judicialmente por órgãos vinculados à AGU, que não a integram (CF, art. 131, *caput*). Além disso, tal situação feriria a autonomia das entidades fundacionais e autárquicas, levando a uma centralização administrativa incompatível com o regime constitucional em vigor, conforme se expressa particularmente no § 8º do art. 37 da Constituição Federal, ao referir-se à possibilidade de ampliação contratual da "autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta.

Não restam dúvidas da contrariedade ao ordenamento jurídico perpetrada pela completa absorção da PGF pela AGU, passando esta a realizar a defesa das autarquias e das fundações públicas através de unidade organizacional,

wagner.adv.br

qual seja, a PGF.

**b. Contrariedade formal ao art. 131 da CF**

---

Sob outra ótica, a afronta ao art. 131 da CF se dá também em sentido formal: é que não poderia haver a disposição acerca da estrutura e funções administrativas da AGU senão através de lei complementar.

De fato, a progressiva desfiguração do papel da AGU e indevida fusão com instituições que deveriam ser autônomas e apenas por ela supervisionadas deu-se através da legislação infraconstitucional com *status* ordinário (MP n. 2.180-35/01 e Decreto n. 7.392/10), o que implica não apenas afronta material ao art. 131 da CF, mas também vício de natureza formal nas normas em questão.

A literalidade do texto constitucional não deixa margem para interpretações em sentido contrário: a organização e o funcionamento da AGU são matérias absolutamente reservadas à Lei Complementar.

A excepcionalidade das Leis Complementares decorre da sua exigência, consoante a relevância da matéria, pela própria Constituição Federal. Isto porque, à luz dos arts. 62 e 69 da Constituição Federal, *as leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta*, sendo vedado o uso de Medida Provisória para veicular matérias que são reservadas a tal espécie normativa.

Sobre a reserva constitucional, colaciona-se a pertinente doutrina de José Afonso da Silva<sup>9</sup>:

Estabelecidas essas regras gerais, cumpre agora descer a outras especificações sobre o princípio da reserva de lei (amplamente disseminado na Constituição). Com efeito, a doutrina distingue categorias de reserva de lei, conforme o ponto de vista que se coloque. Ainda que Alfonso di Giovine não aceite tais distinções, a nos parece que elas existem consoante ensinamento de Constantino Mortari e Vezio Crisafulli, de que nos serviremos para estudar a matéria em face da nossa Constituição. Esta, de fato, permite distinguir as seguintes categorias de reserva de lei:

(...)

(2) *do ponto de vista da natureza da matéria*, pelo qual determinadas matérias são reservadas à *lei complementar*, enquanto outras são à *lei ordinária*, como são as hipóteses expressamente enumeradas na Constituição; e há casos em que e a reserva é de lei ordinária ou complementar estadual ou de lei orgânica local;

---

<sup>9</sup>José Afonso da Silva. Curso de direito constitucional positivo. 39º ed. São Paulo : Malheiros, 2016. p. 426.

(...)

É *absoluta a reserva constitucional* de lei quando a disciplina da matéria é reservada pela Constituição à Lei, com exclusão de qualquer, portanto, de qualquer outra fonte infralegal, o que ocorre quando ela emprega fórmulas como: “a lei regulará”, “a lei disporá”, “a lei complementar organizará”, “a lei criará”, “a lei poderá definir” etc.

A jurisprudência pátria é assente ao refutar atos normativos – legislativos ou administrativos – que veiculem matérias reservadas à formalidade das Leis Complementares. Neste sentido, é o entendimento do E. STF, *in verbis*:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ARTS. 45 E 46 DA LEI Nº 8.212/1991. PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA TRIBUTÁRIAS. MATÉRIA RESERVADA À LEI COMPLEMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. HIPÓTESE QUE NÃO SE AMOLDA AO CASO DOS AUTOS. **O Plenário do Supremo Tribunal Federal, nos autos do RE 559.943-RG, julgado sob relatoria da Ministra Cármen Lúcia, reconheceu a inconstitucionalidade dos arts. 45 e 46, da Lei nº 8.212/1991, em razão da matéria neles versada estar reservada à edição lei complementar. (...)** (RE 546649 AgR-ED, Relator(a): Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 10/02/2015, Acórdão Eletrônico DJe-047 DIVULG 11-03-2015 PUBLIC 12-03-2015)

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Art. 49 do Código de Normas criado pelo Provimento nº 4/99 da Corregedoria-Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão: autorização do Presidente para ausência de magistrados da comarca. **3. Dupla inconstitucionalidade formal: matéria reservada a lei complementar e iniciativa exclusiva do Supremo Tribunal Federal.** 4. **Precedentes.** 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 2880, Relator(a): Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 30/10/2014, Acórdão Eletrônico DJe-235 DIVULG 28-11-2014 PUBLIC 01-12-2014)

Assim, ainda que fosse possível alargar o espectro de competências e de membros da AGU sem afronta material ao art. 131 da Constituição Federal – o que, evidentemente, não ocorre – tal ampliação deveria ser feita através da via eleita pelo legislador constituinte ordinário, qual seja, o processo legislativo que resulta em Lei Complementar.

Caracterizada, pois, a inconstitucionalidade dos atos normativos em razão do desrespeito à forma constitucionalmente prevista para o trato da matéria sobre a qual versam – lei complementar –, restando igualmente maculada a atuação da AGU baseada em tais atos.

wagner.adv.br

---

4. **Da afronta às normas que preveem a vinculação das procuradorias das autarquias e fundações à AGU - art. 2º, § 3º da LC 73/93 e art. 9º da Lei 10.480/02**

---

O art. 2º da LC 73/93, anteriormente transcrito, ao criar a AGU, enumerou os órgãos dela integrantes, dividindo-os em órgãos de direção superior (tais como o Advogado-Geral da União e a Procuradoria-Geral da União, dentre outros taxativamente listados) e órgãos de execução (as Procuradorias Regionais da União e as da Fazenda Nacional, dentre outros, também listados de forma taxativa).

Trata-se, portanto, de órgãos ligados às finalidades institucionais da AGU e subordinados à mesma, ou seja, submetidos à sua direção administrativa e financeira.

O mesmo dispositivo previu que as procuradorias das entidades autárquicas e fundacionais guardam vinculação à AGU, nos termos do art. 2, § 3º:

**Art. 2º.** A Advocacia-Geral da União compreende:

(...)

§ 3º - As Procuradorias e Departamentos Jurídicos das autarquias e fundações públicas são órgãos **vinculados** à Advocacia-Geral da União.

Desde já fica claro que os órgãos responsáveis pela representação das autarquias e fundações públicas não integram a AGU ou se submetem a ela; diversamente, possuem com ela simples relação de vinculação.

Para entender o conceito de vinculação, deve-se recorrer ao Decreto-lei n. 200, de 25/02/1967, que assim prevê:

**Art. 4º.** A Administração Federal compreende:

(...)

Parágrafo único. As entidades compreendidas na Administração Indireta **vinculam-se** ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

**Art. 20.** O Ministro de Estado é responsável, perante o Presidente da República, pela **supervisão** dos órgãos da Administração Federal enquadrados em sua área de competência.

Parágrafo único. A **supervisão ministerial exercer-se-á através da orientação, coordenação e controle das atividades** dos órgãos subordinados ou vinculados ao Ministério, nos termos desta lei.

**Art. 26.** No que se refere à **Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente:**

wagner.adv.br

34

I - A realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade.

II - A harmonia com a política e a programação do Govêrno no setor de atuação da entidade.

III - A eficiência administrativa.

IV - A autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade.

(...)

Tem-se, portanto, que a relação de vinculação sujeita o órgão vinculado à supervisão por aquele ao qual se vincula e que tal supervisão consiste em orientação, coordenação e controle de atividades. Não se trata, portanto, de direção, gestão ou administração – **pelo contrário, a supervisão visa justamente a assegurar a autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade vinculada, como expressamente previsto no art. 26 do Decreto-Lei n. 200/67.**

Foi exatamente o caráter de órgão vinculado que foi atribuído à Procuradoria-Geral Federal pela lei que a instituiu (Lei n. 10.480/02). A então novel instituição passou a congrega, por assim dizer, todos os órgãos de defesa e assessoramento jurídico disseminados nas estruturas das autarquias e fundações, com disciplina nos seguintes termos:

**Art. 9º.** É criada a Procuradoria-Geral Federal, à qual fica assegurada **autonomia administrativa e financeira, vinculada** à Advocacia-Geral da União.

Parágrafo único. Incumbe à Advocacia-Geral da União a supervisão da Procuradoria-Geral Federal.

**Art. 10.** À Procuradoria-Geral Federal compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial.

(...)

**Art. 11.** É criado, na Procuradoria-Geral Federal, o cargo de Procurador-Geral Federal, de Natureza Especial, privativo de Bacharel em Direito de elevado saber jurídico e reconhecida idoneidade.

§ 1º O Procurador-Geral Federal é nomeado pelo Presidente da República, mediante indicação do Advogado-Geral da União. (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

§ 2º **Compete ao Procurador-Geral Federal:** (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

I – **dirigir a Procuradoria-Geral Federal, coordenar suas atividades e orientar-lhe a atuação;** (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

II – **exercer a representação das autarquias e fundações federais perante o Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Superiores;** (Redação dada pela Lei nº

wagner.adv.br

11.941, de 2009)

III – sugerir ao Advogado-Geral da União medidas de caráter jurídico de interesse das autarquias e fundações federais, reclamadas pelo interesse público; (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

IV – distribuir os cargos e lotar os membros da Carreira nas Procuradorias-Gerais ou Departamentos Jurídicos de autarquias e fundações federais; (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

V – disciplinar e efetivar as promoções e remoções dos membros da Carreira de Procurador Federal; (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

VI – instaurar sindicâncias e processos administrativos disciplinares contra membros da Carreira de Procurador Federal, julgar os respectivos processos e aplicar as correspondentes penalidades; (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

VII – ceder, ou apresentar quando requisitados, na forma da lei, Procuradores Federais; e (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

VIII – editar e praticar os atos normativos ou não, inerentes a suas atribuições. (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

(...)

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

(...)

**§ 2º** Até que a Procuradoria-Geral Federal disponha de orçamento próprio, a remuneração dos Membros da Carreira de Procurador Federal incumbe à autarquia ou fundação federal em que o servidor estiver lotado ou em exercício temporário, e à Advocacia-Geral da União quando em exercício temporário em órgãos desta.

(...)

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

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

Parágrafo único. A representação judicial exercida pela Advocacia-Geral da União na forma dos arts. 11-A e 11-B da Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1993, acrescentados pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001, poderá ser gradualmente assumida pela Procuradoria-Geral Federal, conforme ato do Advogado-Geral da União, observado o disposto no § 8º do art. 10.

(...)

Trata-se de instituição com estrutura própria e **autonomia**

**gerencial e financeira**, tendo como dirigente máximo o Procurador-Geral Federal, a quem cabe dirigi-la, coordenar suas atividades e orientar sua atuação. A norma previu o apoio transitório da AGU nos aspectos técnico, financeiro e administrativo em sua fase de implantação, ou seja, até que a PGF restasse devidamente estruturada.

Justamente em razão de sua autonomia, a lei dispôs que o custeio da remuneração dos membros da carreira que a integra seria feito através de orçamento próprio, estabelecendo mais uma vez norma transitória de custeio pela respectiva autarquia ou fundação federal (ou pela AGU, caso o servidor estivesse em exercício temporário em órgãos desta) até o momento em que definitivamente estabelecida a PGF.

Do exposto, sobressaem duas conclusões: **a)** que o apoio da AGU deveria ser apenas temporário, assim como o custeio dos seus servidores por órgãos que não a própria PGF; **b)** não há qualquer autorização para ingerência permanente da AGU, seja na questão administrativa e financeira, seja no que diz com os aspectos orçamentários e de custeio da instituição.

A relação com a AGU, nos termos da própria lei, é apenas de vinculação, de modo que, como expresso no parágrafo único do art. 9º, **cabe à AGU a supervisão da PGF**, instituto que não se confunde, por óbvio, com subordinação.

No tocante ao corpo técnico da Procuradoria-Geral Federal, cabe salientar que mesmo antes da instituição da PGF, os integrantes dos corpos jurídicos das autarquias e fundações públicas já haviam sido agregados em carreira única, a de Procurador Federal. A disciplina foi dada pela Medida Provisória n. 2.229-43/01, segundo a qual *fica criada a Carreira de Procurador Federal no âmbito da Administração Pública Federal, nas respectivas autarquias e fundações, composta de cargos de igual denominação, regidos pela Lei nº 8.112, de 1990, com a estrutura de cargo constante do Anexo III (art. 35).*

Como visto, a carreira de Procurador Federal foi criada no âmbito da Administração Indireta, nas respectivas autarquias e fundações. Ou seja, não se lhe aplica a regulamentação disposta para a carreira de Advogado da União, regida pela LC n. 73/93.

Sobre a autonomia da PGF e sua distinção em relação à estrutura e competências funcionais da AGU, já se manifestou o E. STF ao julgar o Recurso Extraordinário n. 602.381, **com repercussão geral**, em que foi relatora a hoje Presidente da Corte, Ministra Carmén Lúcia, e cujo voto (excertos abaixo transcritos) foi integralmente acompanhado pelos Ministros da Corte:

Embora seja certo que a Procuradoria-Geral Federal integra a Advocacia

wagner.adv.br

Pública, não é possível concluir que ela integra a Advocacia-Geral da União. A lei usou terminologia própria e inconfundível, qual seja, a Procuradoria-Geral Federal é vinculada à AGU, e não um de seus órgãos.

5. Observa-se do histórico legislativo relativo à Procuradoria-Geral Federal ter-se estruturado ela segundo o que posto em leis ordinárias, mesmo e principalmente no período posterior à Constituição de 1988.

Tanto tem a sua razão de ser.

O art. 131 da Constituição da República não tratou da Procuradoria-Geral Federal ou dos procuradores federais, ou seja, esse dispositivo constitucional não disciplinou a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas (Administração Indireta), mas apenas da União (Administração Direta).

O art. 131 da Constituição tratou da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, no seu § 3º, conforme se observa na sua transcrição: [...]

Portanto, à representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais não se aplica o art. 131 da Constituição da República, pelo que a Lei Complementar n. 73/1993 (Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União) limitou-se a dispor, em seu art. 17, que os “órgãos jurídicos” das autarquias e das fundações públicas são vinculados à Advocacia Geral da União.

Assim, a extrapolação da figura da vinculação, para abranger a direção dos órgãos, inclusive do ponto de vista orçamentário – na qual está implícita a subordinação –, implica clara violação dos dispositivos enunciados. **Resta também afrontado, por consequência, o princípio da legalidade, previsto nos arts. 5º e 37 da Constituição Federal e 54 da Lei n. 9.784/99.**

Nesse sentido, não bastasse a previsão expressa da Lei n. 10.480/02 no que tange à simples vinculação da PGF à AGU, pertinente observar que a PGF possui as características inerentes às autarquias, ressalvado o fato de não ter personalidade jurídica própria.

Embora não tenha sido criada formalmente como tal figura jurídica, sua autonomia administrativa e financeira e a relação de supervisão estabelecida com a AGU dão os delineamentos próprios do instituto. A AGU, por sua vez, em que pese elencada pela Constituição Federal dentre as funções essenciais à justiça, nesse contexto se assemelharia a um Ministério para fins de supervisão da PGF.

Portanto, para além de violar a previsão legal de vinculação (art. 2º, § 3º da LC 73/93 e art. 9º da Lei n. 10.480/02), a absorção das atribuições funcionais da PGF pela AGU, com a assunção também de sua gerência administrativa

e financeira, provoca afronta à autonomia assegurada às autarquias e fundações públicas pela Constituição Federal (art. 37, § 8º).

Por fim, sobre a autonomia administrativa e orçamentária da PGF, vale pontuar, a título de ilustração do tema, que a rubrica orçamentária própria da Procuradoria-Geral Federal (chamada de “Unidade Orçamentária”) esteve plenamente ativa entre os exercícios de 2004 a 2007 (em estrito cumprimento da suprarreferida legislação), período, inclusive, em que a Advocacia-Geral da União estava subordinada ao Órgão Superior 20000 – Presidência da República. À época, os códigos de Unidade Orçamentária eram: 20114 – Advocacia-Geral da União e 20154 – Procuradoria-Geral da Federal.

Recentemente, em 2016, a Secretaria de Orçamento Federal promoveu a reativação da Unidade Orçamentária autônoma (nos termos do OFÍCIO n. 00069/2016/GABSGA/SGA/AGU, cópia em anexo), o que poderia dar início à regularização da situação de ilegalidade, porém, por motivos destituídos de transparência (qualidade inata ao Estado Democrático de Direito), a ilegalidade orçamentária continua sendo perpetrada.

---

**5. Da afronta à autonomia atribuída às autarquias e fundações públicas – violação ao art. 37, caput, incisos XVII e XIX, e § 8º e ao art. 207 da Constituição Federal, bem como ao Decreto-lei 200/67**

---

A afronta à autonomia, contudo, não se cinge à Procuradoria-Geral Federal. Diversamente, é muito mais ampla, atingindo todas as demais autarquias e fundações públicas do país cuja representação jurídica foi tolhida.

No que tange ao tratamento dispensado pelo ordenamento jurídico brasileiro às autarquias e fundações públicas, a disciplina encontra-se prevista no Decreto-Lei n. 200/67, que versa sobre a organização da Administração Federal.

De acordo com a norma, a administração federal subdivide-se em Administração Direta e Administração Indireta, sendo esta composta por entidades dotadas de personalidade jurídica própria e vinculadas ao Ministério correlato à sua respectiva área de competência:

**Art. 4º.** A Administração Federal compreende:

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

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

a) Autarquias;

wagner.adv.br

- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista.
- d) fundações públicas. (Incluído pela Lei nº 7.596, de 1987)

Parágrafo único. As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade. (Renumerado pela Lei nº 7.596, de 1987)

O art. 5º do Decreto-Lei n. 200/67, por sua vez, traz as definições legais para as entidades da Administração Indireta, o que faz nos seguintes termos:

**Art. 5º.** Para os fins desta lei, considera-se:

I – Autarquia – o **serviço autônomo**, criado por lei, com personalidade jurídica, **patrimônio e receita próprios**, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

(...)

IV – Fundação Pública – a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com **autonomia administrativa, patrimônio próprio** gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes. (Incluído pela Lei nº 7.596, de 1987)

As autarquias e as fundações públicas, enquanto integrantes da Administração Indireta, consistem em entidades autônomas em relação à Administração Direta, dispendo de personalidade jurídica própria.

Isso significa que são pessoas jurídicas distintas daquelas que as criaram, mantendo com elas **não** uma relação de subordinação, mas apenas de vinculação, através da qual se sujeitam apenas ao controle de finalidade e legalidade.

Quanto às fundações públicas, definidas como universalidades de bens personalizadas em atenção a uma finalidade, consideradas legalmente como entidades autônomas, ratifica-se serem, *pura e simplesmente autarquias, às quais foi dada a designação correspondente à base estrutural que têm*<sup>10</sup>.

Sendo assim, igualmente aplicável o regime jurídico das autarquias, diferenciando-se tais espécies de entidades basicamente no tocante à forma de criação, à medida que as autarquias devem ser criadas por lei, enquanto que

---

<sup>10</sup>Celso Antônio Bandeira de Mello. Curso de direito administrativo. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 163.

fundações públicas apenas requerem, para sua instituição, autorização legislativa<sup>11</sup>.

**As autarquias e as fundações públicas, assim, não só dispõem de personalidade jurídica própria, como são legalmente definidas como entidades administrativas autônomas que não admitem a ingerência por parte de outros órgãos ou entidades da Administração Pública que não o controle meramente finalístico por parte da entidade estatal à qual se vinculam.**

Quanto ao controle finalístico, cumpre notar tratar-se de poder limitado à verificação de observância ao programa governamental e às funções estatutárias para a consecução as finalidades legais. Trata-se da supervisão ministerial prevista pelo Decreto-lei n. 200/67 e delineada no item anterior.

Tais definições não apenas foram recepcionadas como também foram contempladas na Constituição Federal, conferindo fundamento constitucional, portanto, à autonomia das entidades autárquicas e fundacionais.

É o que se observa do art. 37, *caput*, e incisos XVII e XIX, que elencam separadamente entidades da Administração Direta e autarquias e fundações públicas, reconhecendo tratar-se de pessoas jurídicas diversas:

**Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

**Já o § 8º do art. 37, de maneira mais objetiva, reconhece a autonomia gerencial, orçamentária e financeira, nos seguintes termos:**

---

<sup>11</sup>Celso Antônio Bandeira de Mello. Curso de direito administrativo. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 163.

Art. 37. (...)

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Evidente, portanto, ser defeso aos detentores de competência para legislar infraconstitucionalmente a promoção de qualquer restrição na autonomia de autarquias e fundações, posto que violadora de preceito imposto por força do art. 37, XVII e XIX, e § 8º da Constituição Federal.

Veja-se que, em especial no que diz com as universidades federais, a autonomia encontra contornos constitucionais específicos. Está prevista no art. 207 da Constituição Federal, nos seguintes termos:

**Art. 207.** As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

§ 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica.

Elucidativa é a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>12</sup> ao discorrer sobre a autonomia das universidades, *in verbis*:

No passado fazia-se referência a autarquias especiais ou sob regime especial, para referir as universidades, querendo-se significar com tal rotulação, que **desfrutavam de um teor de independência administrativa, em relação aos poderes controladores exercidos pelos órgãos da Administração direta, mais acentuado que o da generalidade dos sujeitos autárquicos**. Isto como decorrência tanto da legislação de ensino, em nome da liberdade de pensamento e orientação pedagógica, quanto da circunstância de que seus dirigentes máximos são escolhidos mediante processo prestigiador da comunidade universitária e com mandatos a prazo certo, **excluindo-se ou minimizando-se interferências externas ao meio universitário**.

Dado tal panorama no tocante à autonomia das autarquias e fundações públicas – e, especialmente, das universidades federais –, não se pode

---

<sup>12</sup>Celso Antônio Bandeira de Mello. Curso de direito administrativo. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p.148.

ignorar que **uma das mais básicas manifestações da autonomia administrativa e financeira assegurada a tais entidades é sua representação e assessoramento jurídicos por órgãos próprios.**

De fato, como pessoas jurídicas autônomas, é possível que tenham seus direitos violados e, não raras vezes, por ação ou omissão da própria Administração Pública. Em possuindo direitos violados, nasce para tais entidades, tal como ocorre para qualquer ente dotado de personalidade jurídica, uma pretensão.

Considerando a impossibilidade de exercício da representação judicial e extrajudicial dos direitos e interesses das autarquias e das fundações públicas por entes que não as próprias entidades, as quais se vinculam, mas não se subordinam à Administração Direta, resta inequívoca a lesão ao texto constitucional no que tange à garantia do direito de petição e da inafastabilidade da jurisdição:

**Art. 5º. (...)**

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

- a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;
- b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

(...)

O direito de ação, assegurado a todos pela Constituição Federal, é de fundamental relevância para a observância do direito material, que somente será efetivo se o seu titular dispuser da ação para fazer-lhe cumprir. Consiste, portanto, em um atributo da personalidade, à medida que, sem ele, a pessoa natural ou jurídica não dispõe de meios para exercer seu direito subjetivo, equivalendo, na prática, à absoluta ausência de direitos.

Com efeito, a personalidade jurídica, seja das pessoas naturais ou das pessoas jurídicas, implica a capacidade para estar em juízo. Isto é, da personalidade jurídica decorre a personalidade judiciária, a capacidade de ser parte.

**No caso das entidades autárquicas e fundacionais, que são entidades dotadas de personalidade jurídica, tem-se, conseqüentemente, ínsita a capacidade processual, ou seja, a prerrogativa de se defender por si próprias, com total ingerência quanto à conveniência e oportunidade de defesa de seus interesses, observados os parâmetros legais a respeito.**

wagner.adv.br

**Por isso, negar a capacidade processual a essas entidades significa negar a sua própria personalidade jurídica, atributo fundamental do conceito das autarquias e fundações contemplado pela Constituição Federal.**

Não é outro o entendimento do jurista Marcelo da Costa Pinto Neves, anteriormente citado, em parecer jurídico (às folhas 14/15) anexo à exordial:

No segundo quesito, indaga-se se é possível, conforme a Constituição (e de acordo com a racionalidade administrativa nela estabelecida – Administração Direta e Indireta) que a instituição que representa a União (ente central) represente também autarquias e fundações (pessoas jurídicas distintas da União) sob a perspectiva da autonomia das referidas entidades em relação ao ente central (art. 37, § 8º, e 207).

A resposta a esse quesito já foi praticamente absorvida na resposta ao primeiro quesito, mas cabem alguns comentários complementares. Dada a descentralização administrativa prevista no art. 37, § 8º, da Constituição Federal, acima transcrito, surge, em relação às entidades da administração indireta, a seguinte questão: como será resolvida a situação de conflito de natureza jurídica entre essas entidades e a União no plano federal? Essa hipótese é relevante especialmente porque o conceito de personalidade jurídica carrega consigo o direito de ação. Nesse particular, cada uma das entidades federais, com bases em sua própria personalidade jurídica, pode entrar em contenta com outra. As fundações e autarquias federais poderão não só propor ação umas contra as outras ou contra as empresas públicas e sociedades de economia mista federais, mas também contra a União. Além disso, poderão ser réu em ação proposta por qualquer outra dessas entidades federais. A esse propósito, o art. 109, inciso I, da Constituição Federal, acima citado (item II.3), estabelece a competência dos juízes federais para processar e julgar “as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição e autoras, rés, assistentes ou oponentes”. Imaginem se coubesse a AGU defender uma causa em que autarquia ou fundação federal estivesse como autora ou ré perante a União. Tal situação implicaria, sem sombra de dúvidas, uma chocante negação da autonomia da respectiva entidade da administração indireta. (...)

Essa inferência impõe-se, pois a falta de direito à proteção judicial mediante ação ou outros meios jurídicos torna a noção de pessoa plenamente insignificante em um Estado democrático de direito. Como se poderia falar de autonomia das fundações e autarquias federais se elas não tivessem a possibilidade de acionar judicialmente a União e defender-se dela em juízo, quando esta venha a contrariar os seus legítimos interesses jurídicos. O absurdo maior, nessa hipótese, que afrontaria não só a descentralização administrativa, a autonomia e a personalidade das fundações e autarquias, mas também a ética profissional, decorreria do fato de que o mesmo órgão advocatício atuaria, ao mesmo tempo, em defesa de ambas as partes na mesma causa. **Tal situação é, evidentemente, contrária a todos os parâmetros de um Estado constitucional.**

Nesse ponto, outra questão fundamental deve ser abordada. É que a representação da União Federal e das autarquias e fundações por um mesmo órgão, considerando que frequentemente existem conflitos de interesses e, portanto, demandas judiciais reciprocamente propostas, acaba por afrontar até mesmo o Código de Ética da Advocacia.

Referido diploma, em seu art. 17, dispõe que *os advogados integrantes da mesma sociedade profissional, ou reunidos em caráter permanente para cooperação recíproca, não podem representar em juízo clientes com interesses opostos.*

Ora, a centralização de toda a advocacia pública em um mesmo órgão, com profissionais reunidos em caráter permanente e para cooperação recíproca, implica evidente violação a tal preceito, visto que os integrantes de um mesmo corpo jurídico terão que defender polos opostos em uma demanda.

Aliás, esse foi justamente o motivo de criação da AGU: a representação da União pela Procuradoria da República, na sistemática anterior à ordem promulgada em 1988, conflitava com a representação dos interesses da sociedade pelo mesmo órgão, que por vezes tinha que atuar representando ambos os polos processuais de uma ação judicial.

Repetir tal equívoco, permitindo novamente a unicidade de representação de interesses opostos, significa, ainda que mais não fosse, anular um dos móveis que guiou o legislador constituinte ao prever a criação da AGU.

---

## **6. Da afronta ao princípio da legalidade**

---

Na situação ora sob análise resta afrontado, ainda, o princípio da legalidade, cuja matriz consta do art. 5º, II, da Constituição Federal. No que diz respeito, particularmente, à Administração Pública, tem-se inequívoco que se encontra subordinada à estrita legalidade, cujo fundamento de validade consta no *caput* do art. 37 da Constituição Federal. No âmbito infraconstitucional, a observância à legalidade decorre da Lei n. 9.784/99, que regula o processo administrativo federal.

Conforme anteriormente referido, a absorção, pela AGU, da estrutura, atribuições funcionais e orçamento da PGF está amparada na MP n. 2.180-35/01 e, especialmente, em decretos presidenciais que criaram a Secretaria Geral da AGU, aumentaram suas atribuições e, por fim, consolidaram o referido processo de absorção. Tudo em manifesta afronta ao previsto na LC 73/93 e na Lei 10.480/01.

wagner.adv.br

No tocante aos decretos referidos, cabe salientar que, ainda que no exercício do poder regulamentar que deriva do art. 84, inciso IV, da Constituição Federal, é defeso ao Presidente da República inovar, devendo, tão somente, “*produzir disposições operacionais uniformizadoras necessárias à execução da lei cuja aplicação demande atuação da Administração Pública*”<sup>13</sup>.

Neste sentido, é elucidativa a lição de José Afonso da Silva<sup>14</sup>:

O princípio é que o poder regulamentar consiste num poder administrativo no exercício de função normativa subordinada, qualquer que seja o seu objeto. Significa dizer que se trata de poder limitado. Não é poder legislativo; não pode, pois, criar normatividade que inove na ordem jurídica. Seus limites naturais situam-se no âmbito da competência executiva e administrativa, onde se insere. Ultrapassar esses limites imporá em abuso de poder, em usurpação de competência, tornando-se írrito o regulamento dele proveniente. A lição de Oswaldo Bandeira de Mello é lapidar quanto a isto: o “regulamento tem limites decorrentes do direito positivo. Deve respeitar os textos constitucionais, a lei regulamentar, e a legislação em geral, e as fontes subsidiárias a que ela se reporta.

Portanto, não caberia ao Presidente da República, a pretexto de regulamentar a legislação em vigor, contribuir para a criação de figura jurídica que não encontra amparo naquela.

Não se pode admitir que justamente a entidade responsável pela representação da União e pela consultoria e assessoramento do Poder Executivo tenha a sua organização e funcionamento pautados em atos normativos manifestamente contrários à estrita legalidade.

Resta claro, então, que a atuação da AGU nos termos em que vem ocorrendo afronta o princípio da legalidade.

---

**7. EM CONCLUSÃO: necessária garantia da autonomia orçamentária da PGF como forma de cessação dos danos perpetrados**

---

O até aqui exposto não deixa dúvidas sobre a inconstitucionalidade e ilegalidade da fusão da AGU com os órgãos que assessoram as autarquias e fundações públicas, atualmente congregados na PGF, tanto no que diz com as atribuições, quanto no que tange à administração e orçamento.

---

<sup>13</sup>Celso Antônio Bandeira de Mello. Curso de direito administrativo. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 240.

<sup>14</sup>José Afonso da Silva. Curso de direito constitucional positivo. 39º ed. São Paulo : Malheiros, 2016. p. 428/429.

**Em verdade, como exposto, a questão nodal na presente matéria é justamente a orçamentária. Foi a unificação dos orçamentos que permitiu o completo apossamento da gestão e atribuições da PGF pela AGU.**

Diversamente, uma vez que seja garantida a separação das rubricas orçamentárias da PGF e da AGU, atribuindo-se ao Procurador-Geral Federal a execução da proposta orçamentária da primeira, será excluída qualquer possibilidade de unificação ou subordinação.

De fato, no momento em que a PGF passar a dispor, por si e por seus órgãos, do próprio orçamento, impositivamente retomará sua administração e gestão. E isso ocorrendo, possibilitará também sua separação estrutural e a recuperação das atribuições a ela cometidas pela Lei n. 10.480/02.

O que se busca através da presente ação, portanto, é que seja garantida a autonomia orçamentária da PGF, através de medida simples, consistente na determinação, à União Federal, de criação de rubrica orçamentária específica para a PGF (ou de retomada da rubrica específica anteriormente existente), com o repasse da dotação orçamentária à própria instituição.

A partir dessa medida, que se encontra indubitavelmente dentro dos limites de atuação do Poder Judiciário, a União Federal, a PGF e a AGU serão forçadas a adotar as providências necessárias e que são de sua competência, dentro das exigências legais e pelos meios legítimos, para que ocorra a progressiva retomada da autonomia e separação de atribuições de cada uma das instituições jurídicas.

#### **IV - DA TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA**

Nos termos do art. 300 do Código de Processo Civil, *a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.*

Na presente ação, a probabilidade do direito resta devidamente evidenciada. Com efeito, conforme demonstrado, é patente que a progressiva unificação institucional e de atribuições da PGF e da AGU – cuja manifestação primeira e fator propulsor é a unificação orçamentária – viola não apenas a Constituição Federal, mas também a LC 73/93 e a Lei 10.480/2002.

Por outro lado, também se encontra presente o perigo de dano a justificar a concessão de tutela de urgência.

wagner.adv.br

É que a indevida unificação dos órgãos responsáveis pela representação jurídica da União Federal e das autarquias e fundações, que tem como sustentáculo a irregular mescla orçamentária, vem, no decorrer do tempo, causando danos ao patrimônio público e dos integrantes da AGU.

**Tais danos, contudo, agravam-se dia após dia – e, especialmente, ano após ano em que é mantida a unificação orçamentária –, levando a uma situação de difícil reversão.**

Apenas a título ilustrativo, veja-se as notícias abaixo colacionadas, divulgadas no sítio eletrônico da AGU. Elas evidenciam a atuação da PGF como verdadeira integrante da AGU, demonstrando a indevida fusão que vem ocorrendo e os sérios prejuízos ao interesse público e ao patrimônio das autarquias e fundações:

**Dnit não pode ser culpado por atropelamento de animal em rodovia<sup>15</sup>**

Publicado em: 14/06/16

Pedido de indenização feito por seguradora de veículos foi rejeitado após a Justiça Federal em Minas Gerais acolher os argumentos apresentados pela Advocacia Geral da União (AGU). A empresa queria que o Departamento Nacional de Infraestrutura em Transportes (Dnit) fosse responsabilizado pelo atropelamento de um cavalo na BR381, em 2009, e pedia ressarcimento total do valor que teve que pagar a seu segurado.

A seguradora defendeu que é responsabilidade do Estado cuidar da segurança dos usuários da rodovia e que o Dnit deveria evitar que animais entrassem na via. Por isso, pediu R\$ 13 mil de indenização pelos gastos que teve com o acidente no município de Itapeva, em Minas Gerais, em abril de 2009. O argumento, no entanto, foi afastado pela contestação apresentada pela Procuradoria Regional Federal da 3a Região (PRF3), unidade da AGU que atuou no caso.

[...]

A PRF3 argumentou, ainda, que mesmo que fosse responsabilidade do Estado cuidar da presença de animais nos arredores de rodovias, caberia à Polícia Rodoviária Federal fiscalizar as estradas, e não ao DNIT, a quem cabe apenas a manutenção das vias.

[...]

**A PRF3 é unidade da Procuradoria Geral Federal, órgão da AGU.**

Ref.: Proc. no: 002086135.2011.403.6100 – TRF3

**AGU confirma 780 multas aplicadas à empresa de ônibus por excesso de velocidade<sup>16</sup>**

<sup>15</sup>Disponível em [http://www.aqu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/417390](http://www.aqu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/417390). Acesso em 15/03/2017.

<sup>16</sup>Disponível em [http://www.aqu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/525592](http://www.aqu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/525592). Acesso em 15/03/2017.

Publicado em: 13/03/17

A Advocacia-Geral da União (AGU), por meio da Procuradoria Federal no Estado do Pará (PF/PA) e da Procuradoria Federal Especializada junto ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (PFE/DNIT), obteve sentença favorável no Mandado de Segurança nº 1000153-29.2016.4.01.3900, impetrado pela empresa Autoviária Paraense Ltda. objetivando anular 781 notificações de penalidade de multa por infrações de trânsito decorrentes de excesso de velocidade, cometidas no período de outubro de 2013 a dezembro de 2014 na Região Metropolitana de Belém, perfazendo o montante de R\$ 87,6 mil. A empresa alegava, dentre outros pontos, a incompetência do DNIT para lavratura dos autos de infração. [...]

A PF/PA e a PFE/DNIT são unidades da Procuradoria-Geral Federal (PGF), órgão da Advocacia-Geral da União (AGU)

As notícias, como dito, mostram a clara identificação da representação jurídica da União, das autarquias e fundações públicas.

**Mas, mais grave do que isso, mostram que estão sendo criadas situações absurdas, como a em que a “AGU” defende o DNIT e, como tese de defesa, alega que a responsabilidade no caso não seria daquele órgão, mas sim da Polícia Rodoviária Federal – a qual, como integrante do Poder Executivo, também deve ser defendida pela AGU.**

**Ou seja: há evidente conflito de interesses, sendo que as partes que o titularizam são representadas pela mesma instituição jurídica, o que promove prejuízo à adequada defesa dos interesses dos entes públicos e, portanto, do patrimônio público.**

É o que confirma a campanha atualmente conduzida pela Assessoria de Comunicação da AGU, #AGUexplica, composta de vídeos destinados a esclarecer a população sobre questões relativas à instituição e sua atuação<sup>17</sup>:

Vocês já ouviram termos como Procurador Federal, Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional e Procurador do Banco Central. Mas o que esses termos significam? Qual a diferença entre eles?

O Estado brasileiro, como qualquer outra pessoa, quando tem que se defender em Juízo ou quando tem que tirar uma dúvida jurídica, ele precisa de um advogado. No caso da esfera federal, a Advocacia-Geral da União faz esse papel. Termos como Procurador da Fazenda Nacional, Procurador Federal, Procurador do Banco Central e Advogado da União nada mais são do que especializações dos advogados públicos federais. **São quatro carreiras distintas, com especializações distintas, mas que integram uma mesma instituição.**

<sup>17</sup>Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=LS8fAsJAvVY>. Acesso em 15/03/2017.

[...]

A unificação noticiada nesta ação tem-se dado, como se nota, tanto em nível interno quanto externo, estendendo-se à mensagem que é passada à sociedade no tocante ao papel de cada instituição.

De outra parte, a reiterada usurpação das atribuições dos Advogados da União fica demonstrada nas diversas petições e despachos em anexo, os quais evidenciam a atuação em nome da AGU para a defesa de diversas autarquias e fundações, intitulado-se os Procuradores Federais como integrantes e representantes da instituição em cada processo.

Tais documentos demonstram a utilização da folha timbrada da Advocacia Geral da União e do nome da instituição por Procuradores Federais na representação jurídica de diversas autarquias, tais como INSS, INMETRO, ANP, IBAMA, DNPM. As petições se iniciam sempre por "A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, através do procurador Federal abaixo assinado [...]".

No mesmo sentido, está em curso no momento a implementação do projeto "Pertencimento", aprovado pelo Conselho Superior da AGU, o qual visa a aprofundar a integração das carreiras de Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional, Procurador Federal e Procurador do Banco Central do Brasil:

ATA DA 158ª REUNIÃO ORDINÁRIA DO CONSELHO SUPERIOR DA AGU  
– CSAGU – DE 25 DE OUTUBRO DE 2016.

[...]

ITEM 2 - PROCESSO No 00696.000267/2016-91 - INTERESSADAS: CARREIRAS DE ADVOGADO DA UNIÃO, PROCURADOR FEDERAL, PROCURADOR DO BANCO CENTRAL E PROCURADOR DA FAZENDA NACIONAL – ASSUNTO: PROJETO PERTENCIMENTO. Relatoria: Representante da Carreira de Procurador Federal – Dr. Carlos Marden Cabral Coutinho.

O relator informou que se trata de discussão a respeito da configuração da Advocacia-Geral da União, especificamente no que diz respeito ao **nível de integração das 04 (quatro) carreiras que a compõem; com o objetivo de identificar eventuais deficiências e propor medidas aptas a superá-las**, incrementando a eficiência da instituição. Conforme se depreende do estudo realizado, atualmente existe uma sensível assimetria no nível de integração das carreiras de Procurador da Fazenda Nacional e Procurador do Banco Central do Brasil (provavelmente em decorrência do regime de dupla vinculação), o que compromete severamente a percepção (interna e externa) de unidade da Advocacia-Geral da União. Diante de tal constatação, **os Representantes de Carreira colaboraram entre si para a confecção do "Projeto Pertencimento", voltado para a adoção de providências internas que possam contribuir efetivamente para a maior integração das carreiras que compõem a Advocacia- Geral da União**, tendo

47

wagner.adv.br

consolidado as sugestões em minuta de portaria. Feitas tais considerações, a **Representação da Carreira de Procurador Federal no Conselho Superior da Advocacia-Geral da União: a) apresenta formalmente o "Projeto Pertencimento" e a minuta de portaria em anexo; e b) se manifesta no sentido de que seja dado um prazo de 15 (quinze) dias aos demais membros do colegiado, de modo a que possam também apresentar suas sugestões, ficando esta Representação de Carreira encarregada de compilar todas as sugestões e elaborar voto definitivo a ser apresentado na próxima sessão do Conselho Superior da Advocacia-Geral da União. Decisão: O CSAGU, deliberou, por unanimidade, nos termos do voto do relator, que os Conselheiros enviem para o e-mail [sec.conselho@agu.gov.br](mailto:sec.conselho@agu.gov.br), no prazo máximo de quinze dias úteis, isto é, até o dia dezoito de novembro de 2016, sugestões acerca do Projeto Pertencimento e da minuta de portaria. A Secretaria do Conselho Superior promoverá a compilação das sugestões anexando-as ao Processo no 00696.000267/2016-91 no Sistema Sapiens. **O assunto será debatido na reunião presencial do Conselho Superior que ocorrerá em dezembro de 2016.****

[...]

do projeto<sup>18</sup>:

As notícias veiculadas no site institucional confirmam o avanço

---

#### **Projeto Pertencimento: Escola da AGU realiza nova reunião e define cronograma 2017**

Publicado: 23/12/2016 - Alterado: 09/01/2017

Na manhã do dia 14 de dezembro, o Diretor Nacional da Escola da Advocacia-Geral da União, Dr. Grégore Moura, se reuniu novamente com o Dr. Milton Bandeira Neto (do Centro de Altos Estudos da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional) e com a Dra. Alessandra Barros Monteiro (da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil) para continuar as tratativas referentes ao "Projeto Pertencimento".

O "Projeto Pertencimento" foi elaborado pelos Representantes de Carreira e apresentado ao Conselho Superior da Advocacia-Geral da União em outubro e trata de uma série de medidas voltadas para a integração dos Procuradores da Fazenda Nacional e dos Procuradores do Banco Central do Brasil. Como as medidas incluem uma progressiva superação do déficit de integração existente entre as respectivas Escolas Jurídicas, a reunião teve por objetivo discutir a repercussão do projeto no âmbito acadêmico. Dando continuidade aos entendimentos iniciais realizados em novembro, os Representantes das Escolas Jurídicas da advocacia pública federal passaram a discutir um possível cronograma conjunto para as atividades de 2017. Com a presença dos Representantes das Carreiras (de Procurador Federal, Procurador da Fazenda Nacional e Procurador do Banco Central do Brasil) junto ao Conselho Superior da Advocacia-Geral da União, foram discutidas as alternativas disponíveis, levando em conta o interesse de todas as carreiras.

---

<sup>18</sup>Disponível em [http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/486995](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/486995). Acesso em 15/03/2017.

[...]

Somando-se ao exposto, tem-se a publicação, no **DOU de 29/03/2017, da Portaria n. 122, de 28/03/2017** da Advogada-Geral da União, a qual institui Grupo de Trabalho para definir, aperfeiçoar e padronizar critérios de aferição de eficiência na atuação consultiva e extrajudicial da AGU.

Por força da citada portaria, percebe-se que há participação da Procuradoria-Geral Federal na atividade de fixação de critérios para aferição da atuação consultiva da AGU. Tal atuação consultiva (consultoria e assessoramento do Poder Executivo – art. 131 da CF), nos termos da Constituição Federal (art. 131), cabe exclusivamente à Advocacia-Geral da União, mas os parâmetros para sua aferição de eficiência e monitoramento serão fixados com ingerência da PGF:

Art. 1º Fica instituído o Grupo de Trabalho de Critérios de Aferição de Eficiência da Atuação Consultiva e Extrajudicial da Advocacia-Geral da União, responsável por definir, aperfeiçoar e padronizar parâmetros de monitoramento, bem como para buscar a concepção ou aperfeiçoamento de sistemas informatizados para essa finalidade.

Art. 2º O Grupo de Trabalho será composto por:

I - um Adjunto do Advogado-Geral da União, que o coordenará;

II - um representante titular e um suplente indicados pelo Consultor-Geral da União;

III - um representante titular e um suplente indicados pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional;

IV - um representante titular e um suplente indicados pelo Procurador-Geral Federal;

V - um representante titular e um suplente indicados pelo Procurador-Geral do Banco Central; e

VI - um representante titular e um suplente indicados pelo Diretor do Departamento de Gestão Estratégica da AGU.

[...]

**Em síntese: a situação até aqui narrada demonstra que são diversas, crescentes e atuais as ilegalidades praticadas e, em consequência, os danos por elas causados.**

**E, enquanto não cessada essa mescla orçamentária e de atribuições, que se manifesta tanto no âmbito judicial, quanto no âmbito organizacional e na própria imagem das instituições perante a sociedade, os danos causados continuarão ocorrendo e se aprofundando.**

Há, assim, urgência na concessão da medida pleiteada, não apenas para que cessem imediatamente os danos perpetrados e para que deixem de ocorrer prejuízos ainda maiores, mas também a fim de evitar que se configure situação

de difícil reversibilidade no futuro.

**Observa-se que a factibilidade da medida ora requerida resta evidenciada diante do fato, antes narrado, de que a própria Secretaria-Geral de Administração da AGU havia dado início ao procedimento para criação/reactivação da rubrica orçamentária específica da Procuradoria-Geral Federal.**

**Tal iniciativa, tomada no ano de 2016, confirma não apenas a possibilidade de deferimento da tutela provisória nos presentes autos para tal fim, mas também a viabilidade do breve cumprimento da medida.**

O OFÍCIO n. 00069/2016/GABSGA/SGA/AGU (em anexo), remetido ao Secretário de Orçamento Federal pelo Secretário-Geral de Administração da AGU, retrata tal situação:

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 00404.001426/2016-11.

Assunto: CRIAÇÃO/REATIVAÇÃO DE UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: PROCURADORIA-GERAL FEDERAL.

Senhor Secretário,

1. Conforme entendimentos mantidos entre esta Advocacia-Geral da União e essa nobre Secretária de Orçamento Federal, em reunião realizada nesta data, **apresentamos a solicitação de trâmites de encaminhamento para a criação/reactivação da Unidade Orçamentária (UO) da Procuradoria-Geral da Federal - PGF, órgão vinculado a esta Advocacia-Geral da União, para devido atendimento das previsões constantes dos arts. 9º, caput, e 12, § 2º, da Lei no 10.480, de 2002, promovendo-se, assim, o início da devida regularização da situação legal que estabelece, para o órgão vinculado, autonomia administrativa e financeira, bem como existência de orçamento próprio.**

2. A criação/reactivação solicitada visa a permitir a devida especificação entre os orçamentos da AGU e da PGF, a partir da LOA 2017, especialmente àqueles destinados ao pagamento de despesas de pessoal, bem assim, àqueles venham a ser eventualmente destinados ao cumprimento dos ditames da Lei no 13.140, de 2015 (Lei da Mediação), com previsão da possibilidade de pagamentos em situações de solução administrativas de litígios, seja pela União (AGU), seja por suas autarquias e fundações públicas (PGF), considerando o entendimento, s. m. j., de que tais verbas - se e quando criadas - por sua natureza e finalidade, também terão caráter de despesa obrigatória (como aquelas destinadas, hoje, ao pagamento de precatórios e aquisições de pequeno valor).

3. Vale lembrar que a Unidade Orçamentária da Procuradoria-Geral Federal esteve plenamente ativa entre os exercícios de 2004 a 2007 (em estrito cumprimento da suprarreferida legislação), período, inclusive, em que a Advocacia-Geral da União estava subordinada ao Órgão Superior 20000 –

wagner.adv.br

Presidência da República. À época, os códigos de UO eram:

20114 – Advocacia-Geral da União

20154 – Procuradoria-Geral Federal

4. A partir de 2008, houve a incorporação da UO da Procuradoria-Geral Federal pela UO da Advocacia-Geral da União, sob o código 63101.

5. Já em 2014, se deu a desvinculação da Advocacia-Geral da União do citado Órgão Superior 20000 - Presidência da República, de modo que surgiu o Órgão Superior 63000 – Advocacia-Geral da União.

6. A partir da medida ora solicitada, com a criação/reativação da Unidade Orçamentária da Procuradoria-Geral Federal, a estrutura do Órgão Superior 63000 - Advocacia-Geral da União, passaria a contar com duas Unidades Orçamentárias, em atendimento às citadas determinações legais, a saber:

ORGÃO SUPERIOR 63000-ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

UO 63101 – ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

UO 63102 – PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

[...]

8. Diante do exposto, e contando com a costumeira atenção dispensada por essa Secretaria de Orçamento Federal a essa Advocacia-Geral da União, especialmente o i. Departamento de Programas Especiais, desde já colocamos à disposição para eventuais esclarecimentos que se fizerem necessários à criação/reativação da Unidade Orçamentária.

Impõe-se, por conseguinte, a concessão de tutela provisória de urgência a fim de determinar a imediata separação das dotações orçamentárias destinadas à Advocacia-Geral da União e à Procuradoria-Geral Federal.

## V - DOS PEDIDOS

Em face do exposto, requer a autora:

**a)** a concessão de tutela provisória de urgência, dispensada a prévia oitiva da parte contrária, a fim de:

**a.1)** determinar a imediata separação das dotações orçamentárias destinadas à Advocacia-Geral da União e à Procuradoria-Geral Federal, repassando-se os recursos destinados à Procuradoria-Geral Federal ao próprio órgão para administração pelo seu dirigente máximo, o Procurador-Geral Federal;

**a.2)** fixar, desde já, multa diária para o caso de descumprimento da determinação;

b) a citação da ré, na pessoa de seu representante legal, para contestar, querendo, a presente ação, no prazo legal, sob pena de revelia, bem como, no mesmo ato, sua intimação acerca da possibilidade de autocomposição do litígio, devendo manifestar-se, em caso de desinteresse, com no mínimo 10 dias de antecedência da data designada pelo Juízo à realização da audiência de conciliação ou de mediação, na forma do art. 334, § 5º, do CPC;

c) em manifestando a ré o desinteresse na composição consensual, que não seja realizada a audiência de conciliação ou de mediação, em atenção ao disposto no art. 334, § 4º, I, do CPC, devendo ser intimadas as partes;

d) o julgamento de total procedência dos pedidos, confirmando-se a tutela provisória anteriormente deferida para:

d.1) determinar à ré que promova a separação das dotações orçamentárias destinadas à Advocacia-Geral da União e à Procuradoria-Geral Federal diante da inconstitucionalidade e ilegalidade da unificação das mesmas, repassando os recursos destinados à Procuradoria-Geral Federal ao próprio órgão para administração pelo seu dirigente máximo, o Procurador-Geral Federal;

d.2) condenar a parte ré a arcar com os honorários advocatícios na forma do art. 85, §§ 3º a 5º, do CPC;

e) a admissão da prova do alegado por todos os meios admitidos em direito, especialmente pelos documentos juntados.

**Valor da causa: R\$ 10.000,00 (dez mil reais).**

Nesses termos, pede deferimento.

Porto Alegre, 07 de abril de 2017.

**Luciana Rambo**  
**OAB/RS 52.887**

**José Luis Wagner**  
**OAB/RS 18.097**

wagner.adv.br

Presidência da República. À época, os códigos de UO eram:

20114 – Advocacia-Geral da União

20154 – Procuradoria-Geral Federal

4. A partir de 2008, houve a incorporação da UO da Procuradoria-Geral Federal pela UO da Advocacia-Geral da União, sob o código 63101.

5. Já em 2014, se deu a desvinculação da Advocacia-Geral da União do citado Órgão Superior 20000 - Presidência da República, de modo que surgiu o Órgão Superior 63000 – Advocacia-Geral da União.

6. A partir da medida ora solicitada, com a criação/reativação da Unidade Orçamentária da Procuradoria-Geral Federal, a estrutura do Órgão Superior 63000 - Advocacia-Geral da União, passaria a contar com duas Unidades Orçamentárias, em atendimento às citadas determinações legais, a saber:

ORGÃO SUPERIOR 63000-ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

UO 63101 – ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

UO 63102 – PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

[...]

8. Diante do exposto, e contando com a costumeira atenção dispensada por essa Secretaria de Orçamento Federal a essa Advocacia-Geral da União, especialmente o i. Departamento de Programas Especiais, desde já colocamos à disposição para eventuais esclarecimentos que se fizerem necessários à criação/reativação da Unidade Orçamentária.

Impõe-se, por conseguinte, a concessão de tutela provisória de urgência a fim de determinar a imediata separação das dotações orçamentárias destinadas à Advocacia-Geral da União e à Procuradoria-Geral Federal.

## V - DOS PEDIDOS

Em face do exposto, requer a autora:

a) a concessão de tutela provisória de urgência, dispensada a prévia oitiva da parte contrária, a fim de:

a.1) determinar a imediata separação das dotações orçamentárias destinadas à Advocacia-Geral da União e à Procuradoria-Geral Federal, repassando-se os recursos destinados à Procuradoria-Geral Federal ao próprio órgão para administração pelo seu dirigente máximo, o Procurador-Geral Federal;

a.2) fixar, desde já, multa diária para o caso de descumprimento da determinação;

wagner.adv.br

**b)** a citação da ré, na pessoa de seu representante legal, para contestar, querendo, a presente ação, no prazo legal, sob pena de revelia, bem como, no mesmo ato, sua intimação acerca da possibilidade de autocomposição do litígio, devendo manifestar-se, em caso de desinteresse, com no mínimo 10 dias de antecedência da data designada pelo Juízo à realização da audiência de conciliação ou de mediação, na forma do art. 334, § 5º, do CPC;

**c)** em manifestando a ré o desinteresse na composição consensual, que não seja realizada a audiência de conciliação ou de mediação, em atenção ao disposto no art. 334, § 4º, I, do CPC, devendo ser intimadas as partes;

**d)** o julgamento de total procedência dos pedidos, confirmando-se a tutela provisória anteriormente deferida para:

**d.1)** determinar à ré que promova a separação das dotações orçamentárias destinadas à Advocacia-Geral da União e à Procuradoria-Geral Federal diante da inconstitucionalidade e ilegalidade da unificação das mesmas, repassando os recursos destinados à Procuradoria-Geral Federal ao próprio órgão para administração pelo seu dirigente máximo, o Procurador-Geral Federal;

**d.2)** condenar a parte ré a arcar com os honorários advocatícios na forma do art. 85, §§ 3º a 5º, do CPC;

**e)** a admissão da prova do alegado por todos os meios admitidos em direito, especialmente pelos documentos juntados.

**Valor da causa: R\$ 10.000,00 (dez mil reais).**

Nesses termos, pede deferimento.

Porto Alegre, 07 de abril de 2017.

**Luciana Rambo**  
**OAB/RS 52.887**

**José Luis Wagner**  
**OAB/RS 18.097**

wagner.adv.br



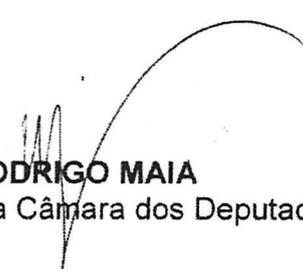
CÂMARA DOS DEPUTADOS

**PRESIDÊNCIA/SGM**

Ofício n. 069/2017, da Associação Nacional dos Advogados da União (ANAUNI). Manifestação contrária ao Projeto de Lei Complementar (PLP) n. 337/2017, que altera a Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, que institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União.

Em 16/5/2017.

Encaminhe-se, por cópia, à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP). Publique-se. Arquive-se.



**RODRIGO MAIA**

Presidente da Câmara dos Deputados



Documento : 74089 - 1