



César Kirsch: OAB já se manifestou a favor da unificação na AGU

A OAB já se manifestou acerca da unificação de carreiras jurídicas em discussão na AGU ?

A Advocacia-Geral da União vem realizando uma série de reuniões, visando debater a unificação de carreiras jurídicas, cujos membros desempenham advocacia federal de Estado, quais sejam: advogado da União (AU), procurador do Banco Central (PBaCen), procurador Federal (PF) e procurador da Fazenda Nacional (PFN).

O debate é muito bem-vindo, principalmente na seara atual de forte crise econômica, onde se vê claramente na mídia que o Governo vem buscando formas de economizar, a fim de evitar arrochar ainda mais o já combalido contribuinte brasileiro.

Como se sabe, a unificação de carreiras (não só no bojo da AGU, mas porventura também de outros órgãos/entidades) traz inegável economia de recursos públicos, bem como avanços institucionais consistentes no agrupamento de estruturas de gerenciamento, que se reverte em benefício do aprimoramento dos serviços e dos profissionais, ensejando o fortalecimento do sentimento de equipe, favorecendo a convivência, a troca de experiências e a unificação de teses; enfim, contribui para a maior coerência, harmonia, eficiência e eficácia dos trabalhos.

Preocupada com esse importante tema que, embora possa parecer enganosamente apenas corporativo, mas, na verdade, possui relevância social, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) promoveu a sua discussão ainda nos idos de 2007, por intermédio de sua Seccional localizada no Distrito Federal (DF), objetivando contribuir com o aperfeiçoamento dos trabalhos dessa importante instituição jurídica (AGU).

Assaz oportuno, então, fazer-se esse registro histórico de participação da Seccional da OAB nas discussões acerca de eventual unificação das supramencionadas carreiras jurídicas.

À época, este articulista — então membro da Comissão da Advocacia Pública (CAP) da Seccional da OAB no DF^[1] — apresentou, no bojo do procedimento 2.542/2007, proposta, com justificativa, de unificação das carreiras de AU, PBaCen, PF e PFN na carreira única de Procurador da União (PU).

Confira-se, abaixo, os trechos mais importantes dessa sugestão:

Art. (...). Os membros da Advocacia-Geral da União integram a carreira única de Procurador da União, desempenham múnus constitucional, exercendo funções essenciais à Justiça, com garantia, no desempenho do cargo, das prerrogativas estabelecidas nesta Lei, sendo invioláveis por seus atos e manifestações no exercício das suas funções institucionais.

Art. (...). A carreira de Procurador da União é constituída por cargos efetivos distribuídos em três categorias, sendo a inicial de Procurador da União; a intermediária de Procurador-Regional da União; e a final de Subprocurador-Geral da União.



Art. (...). Os cargos da carreira de Procurador da União são distribuídos de acordo com ato editado pelo Advogado-Geral da União, após prévia manifestação do Conselho Superior.

(...)

Art. (...). Fica criada a única carreira finalística de Procurador da União, da Advocacia-Geral da União.

§ 1º. *São transformados em cargos de Procurador da União, da única Carreira finalística da Advocacia-Geral da União, os cargos efetivos, vagos e ocupados, das Carreiras de Advogado da União, de Procurador da Fazenda Nacional, de Procurador Federal e de Procurador do Banco Central.*

§ 2º. São enquadrados na Carreira de Procurador da União os titulares dos cargos efetivos da Carreira de Advogado da União, de Procurador da Fazenda Nacional, de Procurador Federal e de Procurador do Banco Central.

§ 3º. O enquadramento de que trata o § 1º deve observar a mesma correlação existente entre as categorias e os níveis das carreiras mencionadas no *caput*.

§ 4º. Para fins de antigüidade na Carreira de Procurador da União, observar-se-á o tempo considerado para antigüidade nas extintas Carreiras de Advogado da União, de Procurador da Fazenda Nacional, de Procurador Federal e de Procurador do Banco Central.

§ 5º. Aos atuais membros das carreiras de Advogado da União, de Procurador da Fazenda Nacional, de Procurador Federal e de Procurador do Banco Central será facultada a opção, a ser exercida de forma irretratável, no prazo de trinta dias contados da publicação desta Lei Complementar, de integrar a carreira de Procurador da União.

(...)

Art. (...). À Advocacia-Geral da União incumbe adotar as providências necessárias para o cumprimento do disposto neste artigo, bem como verificar a regularidade de sua aplicação.

Parágrafo único. *O Conselho Superior expedirá regras de transição com o fim de disciplinar as promoções e remoções dos atuais membros das carreiras em extinção de Advogado da União, Procurador Federal, Procurador da Fazenda Nacional e de Procurador do Banco Central, que optarem pela carreira de Procurador da União.*

(...)



JUSTIFICATIVA

A unificação das carreiras finalísticas da AGU de Advogado da União, de Procurador da Fazenda Nacional e de Procurador Federal e do Banco Central na novel carreira de Procurador da União (...) visa satisfazer com mais celeridade e eficiência o interesse público, além de contribuir sobremodo para racionalizar as estruturas administrativas e gerar enorme economia de dinheiro público.

A presente emenda é constitucionalmente viável e apresenta o mesmo remédio jurídico para se concretizar a unificação de carreiras, utilizado quando da edição da Medida Provisória nº 43/02, que unificou as carreiras de Assistente Jurídico da AGU com a de Advogado da União; tendo inclusive sido julgada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF) – ADI nº 2.713-DF.^[2]

Vale ressaltar que é idêntica a remuneração das atuais carreiras de Advogado da União, de Procurador da Fazenda Nacional e de Procurador Federal e do Banco Central.

As atribuições desempenhadas pelos membros dessas carreiras também são perfeitamente compatíveis, uma vez que os seus titulares são responsáveis pela representação judicial da União, de suas autarquias e de suas fundações, já existindo, inclusive, o art. 21, da Lei 9.028, de 12.04.1995, que dispõe sobre o exercício das atribuições institucionais da Advocacia-Geral da União, na redação que lhe foi dada pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 24.08.2001, estabelecendo que ‘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 ao Poder Executivo, conforme dispuser ato normativo do Advogado-Geral da União.’

Note-se que o dispositivo mencionado prevê o desempenho das mesmas atribuições constitucionais da AGU por Advogados da União e Procuradores da Fazenda Nacional.

Destaque-se, por oportuno, que a unificação de Procuradores jurídicos já vem acontecendo com grande sucesso em diversas unidades da Federação, a exemplo do Distrito Federal, onde os Procuradores da Fazenda Distrital foram transformados em Procuradores do Distrito Federal e os Procuradores autárquicos também foram transformados em Procuradores do Distrito Federal. No estado de São Paulo, *idem*.



*A disposição do § 3º, do art. 131, da Constituição, que reserva à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional a representação da União na execução da dívida ativa de natureza tributária, observado o disposto em lei, não constitui óbice para a unificação das carreiras da AGU, ora proposta, porquanto a norma não se dirigir, propriamente, a um órgão certo e determinado para o patrocínio dos interesses da União, mas, sim, a uma **Procuradoria pública** e não **privada**.*

Observe-se, que, o dispositivo remete expressamente à complementação da norma constitucional por meio de lei, que, é o que se propõe com esta emenda aglutinativa das carreiras, aliás, consentânea com a atual conjuntura arrecadatória do País, introduzida com a unificação das Receitas Tributárias e Previdenciárias.

*A propósito da chamada Super Receita, é consabido que está a requerer a estruturação de eficientes instrumentos de atuação governamental, posto que, segundo noticiado na Imprensa, **R\$ 600 bilhões** de receita já inscrita na Dívida Ativa da União necessita de **Procuradores** para otimizar a sua execução, sem olvidar a possibilidade de que, **trilhões** de reais poderão vir a ser ativados mediante o esforço conjunto, concentrado e sob orientação unificada de todos os membros da AGU, e não de um só segmento, como é hoje.*

Há quem chegue a afirmar que os valores da receita, passíveis de ativação, seriam suficientes para saldar todo o passivo da União, com sobras suficientes para financiar importantes projetos, para o desenvolvimento econômico-social do País.

*Destarte, sendo a Advocacia da União integrada por cerca de **9.000 Advogados** em suas várias carreiras, todos eles igualmente aparelhados para desempenhar as funções da **Advocatura** onde for maior o interesse do **Estado**, não há justificativa para continuar segregando, por meras nomenclaturas, **profissionais** portadores de **idêntica formação técnica e igual aptidão** para o desempenho do **mister institucional**.*



Para se ter idéia de como essa excepcional força de trabalho é mal distribuída, além de dispendiosa e subutilizada, basta mencionar, que, em Brasília e nas capitais e principais cidades dos Estados, coexistem estruturas múltiplas da Procuradoria da União, da Procuradoria da Fazenda Nacional, da Consultoria-Geral da União AGU e, várias especializadas da Procuradoria Federal, imbuídas de funções inteiramente similares, cujas tarefas poderiam ser realizadas com evidente economia de recursos humanos e materiais, e, quiçá, com melhores resultados por uma estrutura única.

Para o sustento dessas estruturas múltiplas (que são contadas às centenas, quando poderiam ser reduzidas a poucas dezenas, com ganhos de produtividade), a despeito de se dedicarem a atividades superpostas, a União despende enormes recursos com prédios, instalações, equipamentos, pessoal de apoio, material de expediente, energia elétrica, telefone, veículos etc.

Tal situação, porquanto não ser nada razoável, contraria os mais elementares princípios de Administração, que, por preceito constitucional, há de se orientar, sempre, pelo interesse público que exige a busca incessante da economia e eficiência.

*Note-se, que, a emenda proposta, de unificação das carreiras, traz em seu bojo a idéia de agrupamento das estruturas de gerenciamento da Advocacia da União, o que, além de propiciar economia da ordem estimada de **dezenas de milhões de reais por ano**, que pode ser revertida em benefício do aprimoramento dos serviços e dos profissionais da AGU, ensejará o fortalecimento do sentimento de equipe, favorecendo a convivência, a troca de experiências e a unificação das teses e, enfim, contribuirá para a maior eficiência dos trabalhos.*

Sobre as eventuais controvérsias, que, vierem a se estabelecer entre os órgãos da Administração direta, fundacional e autárquica, estes últimos referenciados em face da autonomia que lhes é inerente, tem-se que a unificação das carreiras não ocasionará qualquer prejuízo para o seu patrocínio, tanto porque os novéis Procuradores da União estarão representando, sempre, os interesses maiores do Estado, que são abrangentes de todos esses órgãos, como, de resto, porque, na nova estrutura da Lei Orgânica em perspectiva, esses órgãos não poderão litigar entre si sem previamente se submeterem à intervenção arbitral da Câmara de Conciliação da AGU.

A obrigatoriedade de prévia submissão das controvérsias à Câmara de Conciliação, prevista no anteprojeto, constitui medida de fundamental importância, por carecer de sentido litigarem entre si, partes do mesmo organismo de governo, cuja autonomia, conquanto reconhecida, corresponde a uma mera abstração jurídica, fixada em termos positivos por conveniências da Administração Pública Federal, que, como dito, é uma só.

Enfim, a presente emenda, a par de conferir efetividade ao exercício das Funções Essenciais à Justiça, visa conferir à AGU e seus valorosos membros o status e a



indispensável dignidade institucional compatíveis com a sua importância para a defesa dos mais elevados interesses do Estado Democrático brasileiro. (grifo nosso)

A proposta em tela, ainda que seja de 2007, é bom que se diga, continua juridicamente consistente e viável, coadunando-se e harmonizando-se inteiramente com o atual cenário jurídico e social.

O assunto foi juridicamente discutido pela OAB, em sessões públicas, de forma democrática e calorosa por abnegados advogados públicos e privados.

A proposta foi aprovada e, ao final, enviada pela Presidência da OAB[3] ao Advogado-Geral da União[4], mediante o ofício 971/2007-GP, mas, por razões desconhecidas, não prosperou.

Em abril de 2015[5], a Seccional da OAB no DF realizou um seminário que discutiu o tema, pugnando, novamente, pela aludida unificação; corroborando, dessa forma, o seu inédito posicionamento unificador de 2007.

Agora, a AGU coloca o tema (unificação) em debate e pode, oxalá, abraçar a vanguardista sugestão unificadora de 2007 da OAB, para porventura aproveitá-la numa bem aventurada proposta de unificação que poderá ser veiculada por lei (ordinária, ou complementar), ou, ainda, por Medida Provisória (MP), haja vista o julgamento lapidar do Pretório Excelso na ADI 2.713, que decidiu ser constitucional a transformação de cargos que se operou por intermédio da MP 43/02 (convolada na Lei 10.549/02), consolidando a unificação[6] das carreiras de AU com a de Assistente Jurídico (AJ).

Sobreleva notar, nesse passo, que pouco importaria considerar, ou não, as supramencionadas carreiras como integrantes, ou não, da AGU. Isto porque há um importante traço a ser levado em conta, que reforça a tese da unificação e que consiste na constatação de que o membro das aludidas carreiras (de AU, de PBaCen, de PF e de PFN) exerce *advocacia federal de Estado* — prevista pelo constituinte genuíno nas Funções Essenciais à Justiça (FEJs) —, defendendo os *interesses do Estado (e não dos hipossuficientes como os Defensores Públicos; ou da sociedade, como os Procuradores da República/do Trabalho, que igualmente exercem atividades de FEJs)*. O exercício de advocacia federal de Estado é o que naturalmente une essas carreiras e, por conseguinte, configura-se no fator preponderante a consagrar a unificação que ora se pretende.

Além disso, observa-se que os ocupantes dos cargos de AUs, PBaCens, PFs e PFNs não só exercem advocacia federal de Estado, mas também pertencem a carreiras jurídicas federais submetidas a regime de natureza estatutária (e não celetista), possuindo a mesma remuneração e completa identidade substancial entre os cargos de natureza jurídica que ocupam e que foram providos mediante concursos públicos (conforme assinalado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento daquela ADI).



Assim, a unificação em tela é juridicamente possível e viável, inclusive por MP.

Ilustre-se, *en passant*, que o correto estudo e a boa compreensão das FEJs^[7] demonstraria ser impossível cogitar-se, a *contrario sensu*, de eventual unificação de carreiras jurídicas — ainda que federais e de instituições públicas integrantes do Estado — que defendessem interesses constitucionalmente diversos, como, *por exemplo*, carreira de Defensor Público (representa os necessitados) com a de Procurador da República (dono da ação penal e defensor da sociedade). Lado outro, eventual unificação, por exemplo, da vindoura carreira de PU com a de advogado do Senado soaria perfeitamente adequada, compatível e harmoniosa com o conteúdo das FEJs, pois os advogados do Senado também desempenham advocacia federal de Estado.

Portanto e em resposta ao questionamento formulado no título: sim, a OAB, de forma legítima, juridicamente acertada, lúcida e razoável se manifestou favoravelmente à unificação das carreiras AU, PBaCen, PF e PFN na carreira única de PU; ofertando, dessa maneira, inestimável contribuição não só para o engrandecimento institucional da advocacia federal de Estado, mas também e talvez principalmente, para a necessária racionalização e otimização de serviços jurídicos tão valiosos ao povo brasileiro.

1 Presidiu a CAP-OAB/DF no triênio 2007-09 o Dr. Djacyr Cavalcanti de Arruda Filho. Atuaram como membros da CAP os seguintes advogados públicos e privados: Drs. Adalberto Maciel, Alessandro Tertuliano, Alexandre Vitorino, André Dutra Dorea Ávila da Silva, Angélica Dubra, Antonio Barbosa, Bruno Andrade Costa, Carlos Odon Lopes Rocha, César do Vale Kirsch, Douglas Vitoriano Locateli, Elomar Lobato Bahia, Frederico Bernardes Vasconcelos, Isabella Oliveira Cavalcanti, José Carlos Izidro Machado, José Expedito de Freitas, Luíz Henrique Sousa de Carvalho, Mauro César Santiago Chaves, Maria Oterlina Carvalho, Roberto Ricardo Mäder Nobre Machado e Thiago Luís Santos Sombra.

2 A Relatora da aludida ADI, Ministra ELLEN GRACIE, assim se pronunciou sobre a questão em seu voto:

No tocante à alegação de inconstitucionalidade formal dos dispositivos impugnados por violação ao art. 131, *caput*, parece não ter razão a requerente. É que a transformação dos cargos de Assistentes Jurídicos em cargos de Advogados da União **não afronta a reserva de lei complementar exigida no disciplinamento da organização e do funcionamento da Advocacia-Geral da União.** (...)

Entendo que a transformação dos cargos de Assistente Jurídico em cargos de Advogado da União é matéria situada neste campo normativo ordinário conexo à LC nº 73/93, tendo-se em vista a necessidade de uma maior liberdade de atuação legislativa no que diz respeito ao planejamento e à racionalização do quadro de pessoal da Instituição em foco para que esta alcance o efetivo cumprimento de suas atribuições constitucionais diante do dinamismo da realidade. É o que ocorre, por exemplo, com a edição de leis que – justificadas pelo louvável crescimento do âmbito de atuação do Ministério Público – criam novos cargos de Procurador da república ou de Promotor de Justiça



Adjunto do MPDFT, que são elaboradas pelo processo legislativo ordinário sem que se vislumbre invasão à matéria de organização do Ministério Público da União, expressamente reservada à lei complementar pelo disposto no art. 128, § 5º da CF e disciplinada pela LC nº 75/93 [4]. (...)

2 – No que diz respeito a alegada inconstitucionalidade material dos preceitos hostilizados por violação ao princípio do concurso público (CF, arts. 37, II e 131, § 2º), melhor sorte não assiste à autora. É que a análise do regime normativo das carreiras da AGU em exame apontam para uma completa identidade substancial entre os cargos de Assistente Jurídico e de Advogado da União.

O art. 21 da Lei 9.028, de 12.04.1995, que dispõe sobre o exercício das atribuições institucionais da Advocacia-Geral da União, na redação que lhe foi dada pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 24.08.2001, estabelece que ‘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 ao Poder Executivo, conforme dispuser ato normativo do Advogado-Geral da União.’

Note-se que o dispositivo mencionado prevê o desempenho das mesmas atribuições constitucionais da AGU por Assistentes Jurídicos e Advogados da União. (...)

No aspecto remuneratório, possuem as carreiras em estudo **idêntica tabela de vencimentos**, já uniformizada por meio da MP nº 2.229-43, de 6.09.2001 (...)

Por fim, verifico que os requisitos exigidos, em concurso, para o provimento de ambos os cargos são compatíveis. Conforme ressaltado pela douta Procuradoria-Geral da República, quanto à investidura, ‘**tanto nos cargos de Assistente da União, como nos de Advogado da União, se deu por meio de concursos públicos, realizados pela Escola de Administração Fazendária** que, segundo consta nos editais reguladores, exigiu dos candidatos ao cargo de Assistente da União e dos candidatos ao cargo de Advogado da União, o preenchimento dos mesmos requisitos, como por exemplo, a comprovação de prática forense pela prazo mínimo de dois anos. **Dessa forma não há que se falar, no presente caso, em existência de provimento de cargo público sem a realização do devido concurso público.**’

Diante do exposto, **não configurada ofensa ao princípio do concurso público, e sim, a racionalização, no âmbito da AGU, do desempenho de seu papel constitucional, por meio de unificação de cargos pertencentes a carreiras de idênticas atribuições e de mesmo vencimento, julgo improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.**” (grifo nosso)

3 Presidiu a Seccional da OAB-DF no triênio 2007-09 a Dra. Estefânia Viveiros.

4 Chefiava a AGU na época o Dr. José Antônio Dias Tóffoli, atual Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF).

5 Disponível no link: <http://www.oabdf.org.br/slide/valorizacao-dos-advogados-publicos-federais-e-defendida-em-evento-na-seccional/#.VkYPAHl0x9A>



. O Seminário foi presidido pelo Presidente da CAP da Seccional da OAB no DF, Dr. Paulo Álvares Babilônia, e contou com palestras proferidas pelos Drs. Aldemário Araújo e Marcelino Rodrigues Mendes Filho.

[6](#) Importante consignar que antes da edição da MP nº 43/02, os AJs faziam assessoramento e consultoria jurídica nas unidades da AGU, enquanto os AUs somente faziam contencioso judicial; para um AJ atuar no contencioso, necessitava de autorização da Chefia da AGU; para um AU atuar no consultivo, o AU também necessitava de autorização da chefia da AGU; eram, ambos, “advogados pela metade”; depois dessa MP o “novo” AU passou a fazer indistintamente contencioso e assessoramento/consultivo jurídico, sem necessitar de qualquer tipo de autorização de chefia; sendo certo dizer que operou-se o surgimento de uma nova carreira, cujo nome de uma (AU) foi preservado meramente por ser mais consentâneo com o nome da Instituição (AGU).

[7](#) Confira-se a abalizada doutrina sobre FEJs de Andréa Ferreira in ANDRÉA FERREIRA, Sérgio de. *Comentários à Constituição*, 3º vol. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1991, pg. 12; e de Moreira Neto in MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *As Funções Essenciais à Justiça e as Procuraturas Constitucionais*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, nº 116, 1992, pg. 96. No mesmo sentido, KIRSCH in KIRSCH, César do Vale. *Advocacia-Geral da União e Poder Executivo Federal: Parceria Indispensável para o Sucesso das Políticas Públicas*. Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, vol. XVI, 2006, Lúmen Juris, pgs. 43/94.

Date Created

19/11/2015