

RECEBIDO EM: 30/01/2019

APROVADO EM: 05/08/2019

A CARREIRA DE PROCURADOR FEDERAL E A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO: UMA ABORDAGEM SISTÊMICA

THE FEDERAL PROSECUTOR'S CAREER AND THE ADVOCACY-GENERAL OF THE UNION: A SISTEMATIC APPROACH

Ricardo Cavalcante Barroso

Doutor em Direito/UFPE

Membro da Comissão da Advocacia Pública da OAB/PE

Procurador Federal (AGU)

SUMÁRIO: Introdução; 1 Advocacia-Geral da União numa perspectiva sistêmica e a sua elementar relação com a Procuradoria Federal; 2 Aspectos propedêuticos para o estudo da carreira de Procurador Federal. A que organização está ligada a carreira de Procurador Federal?; 3 Anacronismo da Lei Orgânica da AGU em face do superveniente advento da carreira de Procurador Federal; 4 A integração normativa e organizacional da Procuradoria Federal na Lei Orgânica da AGU não ofende a autonomia das autarquias; 5 Relação simbiótica entre a carreira de Procurador Federal e a Advocacia-Geral da União; 6 Conclusão; Referências.

RESUMO: Busca no presente estudo analisar o funcionamento da carreira de Procurador Federal a partir de uma perspectiva sistêmica da Advocacia-Geral da União (AGU). Toma-se por marco teórico a teoria dos sistemas de Niklas Luhmann e sua aplicação às organizações na sociedade moderna na forma aplicada por Dario Rodriguez Mansilla. A compreensão do perfil funcional da carreira de Procurador Federal, seus aspectos evolutivos, seu tratamento normativo e sua base constitucional enquanto carreira da advocacia pública federal inserem a carreira no escopo de ação da Advocacia-Geral da União, integrando-a em seu modelo sistêmico. A Lei Complementar nº 73/93 (Lei orgânica da AGU) atualmente vigente, ao não contemplar o tratamento jurídico à carreira de Procurador Federal, prejudica o agir sistêmico da Advocacia-Geral da União, além de negar plena e completa aplicação ao art.29 do ADCT, provocando relevante perda de eficiência na sua gestão e na sua atuação. Em contradição, os atos infralegais e normativos que se sucederam à Lei Complementar de 1993 apontam para a necessidade premente de atualização da Lei orgânica. Conclui o estudo que a incorporação normativa da carreira de Procurador Federal na Lei orgânica da AGU contribui para uma abordagem sistêmica e eficiente da advocacia pública em âmbito federal otimizando a representação jurídica dos entes públicos federais.

PALAVRAS-CHAVE: Procurador Federal. Advocacia Pública. Lei Orgânica da AGU.

ABSTRACT: This study aims to analyse the functioning of the career of Federal Prosecutor from a systemic perspective of the Advocacy-General of the Union¹. The theory of Niklas Luhmann systems and its application to organizations in modern society is taken by theoretical framework in the form applied by Dario Rodriguez Mansilla. The understanding of the functional profile of the Federal prosecutor's career, its evolutionary aspects, its normative treatment and its constitutional basis as a career of federal public advocacy enter the career in the scope of action of the Advocacy General of the Union, integrating it into its systemic model. Complementary Law No. 73/93 (AGU Organic Law) currently in force, since it does not contemplate the legal treatment of the career of a Federal Prosecutor, undermines the systemic action of the Advocacy General of the Union and denies full and complete application to art.29 of the ADCT, causing a significant loss of efficiency in its management and performance. In contradiction, the legal and normative acts that followed

1 Termo utilizado pela versão em inglês da Constituição Federativa Brasileira (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009).

the Complementary Law of 1993 point to the urgent need to update the Organic Law. The study concludes that the normative incorporation of the career of Federal Prosecutor into the Organic Law of the AGU contributes to a systemic and efficient approach to public advocacy at the federal level, optimizing the legal representation of federal public bodies.

KEYWORDS: Federal Prosecutor. Public Advocacy. Organic Law of the AGU.

INTRODUÇÃO

O tema que motiva o presente texto está intrinsecamente ligado à efeméride de comemoração dos 25 anos da Advocacia-Geral da União celebrada no ano de 2018.²

A Advocacia-Geral da União (AGU), que pela complexidade e magnitude de suas competências e dos temas tratados, nos permite que seja concebida como numa perspectiva sistêmica³, ou seja, como um conjunto de entidades relacionadas que formam um todo e que propiciam a consecução de um fim lógico a partir dessas interações conjuntas⁴.

No entanto, em que pese os 25 anos passados, constata-se, ainda, que a AGU, numa perspectiva sistêmica e organizacional, ainda não alcançou o nível de integração de suas entidades componentes do modo a se tornar um todo coeso para consecução de um objetivo claro extraído a partir das interações conjuntas de seus componentes.

Esse déficit pode ser percebido com a falta de inclusão normativa da carreira de Procurador Federal na Lei Complementar nº 73/93, que institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União⁵.

2 AGU. *AGU promove seminário internacional para comemorar os 25 anos da instituição*. 7 a 9 de março de 2018. Disponível em: http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/648016. Acesso em 15 mar 2018.

3 Pode-se definir sistema como uma coleção de entidades ou coisas, relacionadas ou conectadas de tal modo que “formam uma unidade ou um todo”, ou que “propiciem a consecução de algum fim lógico a partir dessas interações conjuntas”. Cada componente se relaciona pelo menos com alguns outros, direta ou indiretamente, de modo mais ou menos estável, dentro de um determinado período de tempo, formando uma rede causal (LIEBER, 2006).

4 Organização sujeita a um regime sistêmico que o distingue das demais organizações pelas suas regras próprias de atuação e por meio único de comunicar e produzir suas decisões (LUHMANN, 2000, p.90).

5 Trecho da exposição de motivos (EM nº 00043/2016 AGU) elaborada pela Exma. Advogada-Geral da União para encaminhar projeto de lei complementar que visa atualizar a Lei Complementar nº 73/93: “Na realidade fática atual compõem a Advocacia-Geral da União as seguintes carreiras jurídicas: Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional, Procurador Federal e Procurador do Banco Central. 4.Quanto à identificação de quais carreiras jurídicas compõem a AGU, não há qualquer controvérsia ou dissenso prático,

Neste estudo pretende-se cotejar a disparidade ainda existente entre o amplo conjunto de normas e relações que unem e integram as carreiras jurídicas da União, notadamente a carreira de Procurador Federal e a Advocacia-Geral da União, ao passo que a Lei Complementar nº 73/93, por seu turno, conserva disciplina desconectada com a realidade e com a evolução normativa atualmente existente, com prejuízos a uma atuação estável e orgânica da instituição.⁶

Com efeito, ao passo que se trata de tema atual, o presente estudo esmera-se em desnudar as evidências que indicam, à míngua de previsão expressa na Lei Complementar, que a carreira de Procurador Federal é autêntica carreira integrante da organização Advocacia-Geral da União que reclama previsão expressa na Lei Complementar da AGU como medida de atualização do sistema AGU e de incorporação da realidade normativa e fática vigente.

Trata-se de tema atual e de relevância prática que ainda suscitada controvérsia ao argumento de que a atualização da Lei, com a previsão da carreira de Procurador Federal, geraria prejuízo à autonomia das autarquias e fundações federais representadas pelos Procuradores Federais.⁷

Pois bem. Para expor o contexto normativo e fático que circunda esse assunto, opta-se pelo percurso metodológico que contempla aportes da teoria sistêmica de Niklas Luhmann, que identifica os sistemas como comunicação dotada de racionalidade seletiva e distintiva que nos permite determinar o nível de aproximação, ou não, de fatos ou realidades aparentemente distintas (LUHMANN, 2009, p.19; LUHMANN, 2007, p.81).⁸ De outro lado, importante será a análise das organizações sob uma

tanto que, recentemente, a Lei nº 13.327, de 2016, ao dispor sobre a remuneração, as prerrogativas e os deveres funcionais dos membros das carreiras, o fez de forma rigorosamente idêntica para as carreiras de Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional, Procurador Federal e Procurador do Banco Central." (AGU, 2016).

6 Este problema é expressamente reconhecido na Exposição de Motivos nº 00043/2016 AGU quando a Advocacia-Geral da União expressamente anuncia que a integração da carreira de Procurador Federal e de Procurador do Banco Central na Lei orgânica da AGU é adequada ao bom funcionamento da instituição. É destacado que a mencionada integração normativa, em realidade, já reflete a realidade da instituição, amplamente reconhecida em toda Administração Pública Federal, sendo tratada em leis e atos editados desde a entrada em vigor da Lei Orgânica. O trecho ainda destaca que essa incorporação da carreira de Procurador Federal na lei complementar consolida a organização da AGU, facilitando sua gestão e uniformizando sua atuação correicional. (AGU,2016).

7 Neste sentido, pode-se mencionar reportagem conduzida pelo jornal El Pais (Brasil) em que são obtidas opiniões de associações, da AGU e juristas (EL PAIS, 2017).

8 No caso, nos permite discutir a relação entre Advocacia-Geral da União e Procuradoria Federal.

perspectiva sistêmica promovida por Rodriguez Mansilla. Organização como mecanismo eficiente para resolver problemas sociais (RODRIGUEZ MASILLA, 2001, p.28).

Nesse sentido, será oportuno proceder à exposição de aspectos propedêuticos da carreira de Procurador Federal, seus antecedentes e sua formação, a partir da análise dos artigos 131 da Constituição Federal e do art.29 do ADCT.

Por fim, serão expostas as características próprias da carreira de Procurador Federal e sua relação simbiótica com o funcionamento da organização Advocacia-Geral da União.

Conclui o estudo com a constatação de que há aspectos fáticos, normativos e organizacionais que indicam que a incorporação orgânica, normativa e eficaz da carreira de Procurador Federal na Lei Orgânica da AGU é medida lógica, válida e eficiente para contribuir para o perfil organizacional da Advocacia-Geral da União na sua missão social de representação jurídica dos entes públicos em âmbito federal.

1 ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO NUMA PERSPECTIVA SISTÊMICA E A SUA ELEMENTAR RELAÇÃO COM A PROCURADORIA FEDERAL

Para abordar esse tópico partiremos da teoria de Niklas Luhmann para compreender a noção de sistema, ao passo que traremos os ensinamentos de Dario Rodriguez Mansilla para elucidarmos como essa percepção se aplica às organizações e, a partir daí, produzir ensaio sobre a relação da Procuradoria Federal com a Advocacia-Geral da União.

Decisiva para a teoria de Luhmann sobre os sistemas é premissa de que a comunicação é o acontecimento ou o impulso básico do sistema social, de tal forma que surge um sistema social quando a comunicação desenvolve mais comunicação a partir da própria comunicação (LUHMANN, 2000, p.90).

Para o sociólogo alemão em referência, aspecto essencial a ser compreendido para sua teoria dos sistemas é a diferença entre sistema e entorno⁹. Os sistemas estão estruturalmente orientados ao entorno e,

9 A noção de sistema como diferença é fortemente influenciada pelos estudos de Spencer-Brown, em sua obra *Laws of form*, em que Brown define que a forma é uma linha que marca a diferença, quando se faz uma distinção indica-se uma parte da forma e, ao mesmo tempo, a outra parte. A partir daí Luhmann defende que a diferença sistema/meio é uma operação baseada em uma diferença (LUHMANN, 2009, p.19; LUHMANN, 2007, p.87-88).

sem ele, não poderiam existir; os sistemas se constituem e se manifestam mediante a criação e manutenção da diferença entre sistema e entorno; e usam esses limites para regular dita diferença (LUHMANN, 1998, p.40).

Assim, o sistema é concebido a partir da diferença entre sistema e entorno (LUHMANN, 2009, p.19; LUHMANN, 2007, p.81).

Por isso, os limites desempenham uma dupla função de separação e de unificação entre sistema e entorno (LUHMANN, 1998, p.51).

Desse modo, a organização interna de cada sistema está fundada em uma racionalidade seletiva que se adquire mediante órgãos fronteirços. Essa determinação de um sistema frente a outro ou ao entorno encontra-se a partir de um terceiro, do ponto de vista lógico. Trata-se de limites autogerados pelo sistema.

Por outro lado, segundo Luhmann os sistemas sociais usam comunicação como sua particular forma de reprodução autopoietica. Seus elementos são comunicações que são recursivamente produzidas e reproduzidas pela rede de comunicações e que não pode existir fora dessa rede (LUHMANN, 1986, p.172).

Essa noção de distinção, separação, diferença nos permitirá, no presente estudo, identificar o marco comunicacional da Advocacia-Geral da União, distinguindo-a de outras formas de organização jurídica, a exemplo do Ministério Público, Defensoria Pública, Judiciário e outras carreiras jurídicas, ao mesmo tempo que nos permite avaliar o nível de similitude comunicacional que situa a carreira de Procurador Federal dentro do sistema AGU.

Por outra via, os aportes teóricos da teoria dos sistemas são perfeitamente aplicáveis às organizações na sociedade. Dario Rodriguez Mansilla destaca a perfeita pertinência da aplicação da teoria dos sistemas às organizações existentes na sociedade moderna¹⁰.

Rodriguez Mansilla destaca que no contexto de uma sociedade complexa praticamente todas as funções da sociedade possuem uma

10 Dario Rodriguez destaca a capacidade do marco teórico da teoria dos sistemas de Luhmann para se aproximar do estudo das organizações concretas, inclusive sob o ponto de vista prático. Ademais, afirma que não existe estudo organizacional algum que não tenha uma aproximação com a teoria dos sistemas. (RODRIGUEZ MANSILLA, 2001, p.15 e 46).

alternativa de solução gerada por uma organização (RODRIGUEZ MASILLA, 2001, p.19)¹¹.

Assim, as organizações surgem como decorrência do processo de complexificação social causado pelo crescimento econômico e científico da sociedade, ao ponto que o surgimento das organizações, antes de ser um modelo teórico pré-determinado, surge como exigência para atender de forma racional e planejada a satisfação de alguma função social relevante.

Organização, como sistema, é construída de modo planejado, deliberado, com o importante propósito de desempenhar uma função para atingir um determinado fim social.¹²

Podemos definir que as organizações são sistemas sociais de tipo próprio, caracterizadas por sua capacidade de condicionar a pertinência, quer dizer, fixar condições que devem ser cumpridas para quem queira ingressar ou permanecer nessas organizações (LUHMANN *apud* RODRIGUEZ MASILLA, 2001, p.28).¹³

No caso da Advocacia-Geral da União-AGU, podemos identificar que se trata de uma organização constitucional cujo recorte de sua atuação e de sua existência está umbilicalmente vinculado à representação jurídica dos entes de direito público em âmbito federal, tanto na sua atuação judicial quanto extrajudicial, quer dizer o exercício da advocacia dos entes públicos e, através deles, a promoção das políticas públicas¹⁴. Eis o cerne e limite da atuação da AGU.

Assim, a AGU comunica advocacia, comunica seus atos típicos, postulatorios (representação) e preventivos (consultoria e assessoramento)

11 Acrescenta que os sistemas organizacionais marcham de mãos dadas com o processo racionalizador e secularizador que transformou a sociedade para levá-la ao que seria a modernidade. A sociedade experimentou um aumento de sua diferenciação e como parte disso, o sistema organizacional passou a ocupar lugar central na busca, alcance e oferta de soluções para os novos problemas enfrentados pela sociedade como produto de seu crescimento. (RODRIGUEZ MASILLA, 2001, p.20).

12 As organizações surgem de um processo de diferenciação progressiva na sociedade, de uma heterogeneidade decorrente da especialização (RODRIGUEZ MASILLA, 2001, p.26).

13 A relação entre sociedade e organização não são exatamente a mesma entre a sociedade global e seus subsistemas (Direito, Política, Economia, etc.). A organização vem a ser utilizada pela sociedade como mecanismo eficiente para resolver problemas, mas ao custo de especificá-los e redefiní-los (RODRIGUEZ MASILLA, 2001, p.28).

14 Entenda-se por políticas públicas as ações que, por meio de leis e de normas abrangentes, estabelecem um conjunto de regras, de programas, de ações, de benefícios e de recursos voltados à promoção do bem-estar social e dos direitos do cidadão (BALBINO, 2013, p.53).

para a defesa e a promoção dos interesses públicos acometidos aos entes públicos (MOREIRA NETO, 1992, p.88 e 90). Comunica um ato participativo na formação e na defesa da política pública. A advocacia exercida pela AGU e suas expressões dá-se de modo interno, por dentro, no momento da conformação ou execução da política¹⁵, no momento original, e não de modo externo e posterior, como crítica à política ou à atuação já conformada. Tudo, sempre certo, para manter a atuação estatal nos exatos trilhos da legalidade e da juridicidade.

Nesta perspectiva, a AGU se comporta como verdadeiro sistema¹⁶, eis que possui comunicação típica que gera nova comunicação em seu ambiente interno, qual seja, a comunicação da representação jurídica dos entes públicos federais. O modo de agir e funcionar da advocacia pública (AGU e também no caso da PGF) os distingue, por exemplo, do modo de comunicar e de se comportar de outras carreiras jurídicas, outras organizações, a exemplo do Ministério Público, Defensoria ou mesmo do Poder Judiciário.¹⁷

Nesta senda, a Procuradoria Geral Federal é órgão integrante dessa organização maior (AGU), eis que seu limite e foco de atuação e de existência é precisamente representar juridicamente entes públicos federais, na atuação judicial e extrajudicial, viabilizando, por dentro, suas competências dentro dos ditames da legalidade.¹⁸

15 Neste sentido, Guimarães descreve essa posição jurídica do advogado público que exerce a consultoria como sendo uma atividade intermediária, “parcialmente imparcial”, participando da formulação e da execução da política pública, agindo por dentro, ao lado do gestor, tendo por foco a viabilização da política pública dentro da legalidade (GUIMARÃES, 2012, p.12).

16 As organizações, sob uma perspectiva sistêmica, parecem ser o âmbito mais adequado para aplicar os conceitos teóricos sistêmicos (RODRIGUEZ MANSILLA, 2001, p.28 e 46).

17 Nesta perspectiva, a AGU e na mesma medida a PGF, a par de exercerem a mesma função social, resolverem o mesmo problema social, se sujeitam ao mesmo regime jurídico-constitucional como organização da advocacia pública federal. Também seus membros, por espelhamento e compartilhamento, se sujeitam aos mesmos atos normativos, conforme será tratado mais adiante. Ao contrário, a Defensoria Pública, o Ministério Público e o Judiciário, sobre terem regime jurídico e constitucional distintos daquele aplicado à Advocacia Pública, possuem, respectivamente, razão existencial distinta, a saber, representação jurídica dos hipossuficientes, defesa dos interesses gerais da sociedade e titularidade da ação penal e, por fim, o judiciário, a quem compete julgar, exercer a jurisdição.

18 Organizações constituem um fenômeno da sociedade moderna que se constitui em um meio que os distintos subsistemas sociais da sociedade buscam soluções específicas aos problemas que a sociedade enfrenta. (RODRIGUEZ MASILLA, 2001, p.27). Assim, esse o “problema” social que vem a ser tratado pela Advocacia-Geral da União, é seu fator de surgimento e existência. A função social de orientar os gestores públicos, defender o erário, viabilizar juridicamente as políticas públicas, arrecadar e controlar legalidade são necessidades sociais que dão existência e limite à atuação da advocacia pública.

Essa distinção separa e identifica a Advocacia-Geral da União, e por consectário a Procuradoria-Geral Federal, em relação às demais organizações, inclusive jurídicas, como a Defensoria Pública, o Ministério Público e o Poder Judiciário.¹⁹

Com efeito, sendo a organização AGU um mecanismo eficiente para resolver problemas na sociedade, precisamente, o problema jurídico relacionado ao desempenho e à realização das políticas públicas, estima-se que é objetivo dessa organização um agir mais eficiente e eficaz em sua atuação.

É nessa perspectiva teórico-prática que se insere o debate lançado neste estudo, qual seja, como analisar a existência e a atuação da Procuradoria Federal no contexto da melhor e mais eficiente resolução do problema relacionado à representação dos entes de direito público em âmbito federal, viabilizando suas missões em sua inteireza?

2 ASPECTOS PROPEDÊUTICOS PARA O ESTUDO DA CARREIRA DE PROCURADOR FEDERAL. A QUE ORGANIZAÇÃO ESTÁ LIGADA A CARREIRA DE PROCURADOR FEDERAL?

Com o propósito de contextualizar o ambiente jurídico no qual se insere a carreira de Procurador Federal, torna-se relevante iniciar a presente abordagem com alguns dados e informações preliminares que permitirão apontar as características próprias da carreira e sua integração ao sistema AGU.

A carreira de Procurador Federal desempenha a representação judicial e extrajudicial das entidades federais dotadas de personalidade de direito público que compõem a Administração Pública Federal indireta.

Trata-se, portanto, de carreira que congrega a representação de aproximadamente 159 autarquias e fundações públicas federais (AGU, 2015) entranhando-se, portanto, em todas as áreas mais vitais da atividade

19 Não é por outro motivo, como se verá, que há um imbrincamento da Procuradoria-Geral Federal e da carreira de Procurador Federal com a Advocacia-Geral da União, ou de modo mais amplo, com a Advocacia Pública federal. Esse pertencimento é amparado, como se verá, tanto pela Constituição (art.131 da Constituição c/c art.29 do ADCT), como pela experiência prática da atuação como Procurador Federal e do conjunto de atos normativos aplicados, em equivalência, para as carreiras vinculadas à AGU. Ou seja, aplicando a teoria de Luhmann o tipo de comunicação recursiva que reproduz nova comunicação e que forma o sistema AGU é o mesmo que conduz e distingue a atuação da PGF e seus membros.

da União, executando e viabilizando suas políticas públicas²⁰, as quais, ao cabo, concretizam direitos.

Constitui-se de carreira una da União para representar juridicamente suas entidades indiretas afastando qualquer suposição de que o cargo de Procurador Federal estaria integrado ao quadro de pessoal da Autarquia em que eventualmente o Procurador esteja em exercício. Ou seja, não pertencendo a nenhuma das autarquias, tem a missão advogar e de zelar pela legalidade de seus atos e pela correta concretização de suas políticas públicas.

Caracteriza-se, assim, a Procuradoria Federal, como forma de divisão do trabalho da advocacia pública federal que deve ter por mira a facilitação da coordenação das atividades para alcançar os fins pretendidos com eficiência²¹. Ou seja, condiciona a organização da AGU o alcance mais apropriado de seus objetivos.

Para dar relevância e tonificar a importância dessa discussão, percebe-se que a atuação da Procuradoria federal, por exemplo, só em 2015, atuou em temáticas federais das mais diversas e produziu economia da ordem de 1,5 bilhões de reais (AGU, 2015).

Ou seja, o fim maior que justifica a existência da advocacia pública federal impescinde da integração e coordenação do trabalho da Procuradoria Federal.

Corroborando essa relação de pertencimento à Advocacia Pública e de sua vinculação à Advocacia-Geral da União, o Supremo Tribunal Federal aloca a carreira de Procurador Federal no art.131 da Constituição Federal.²²

20 Exemplo: Meio Ambiente (IBAMA, ICMBIO, ANA), Cultura (IPHAN, ANCINE) Educação (Universidades e Institutos Federais), Saúde (ANS, ANVISA, FUNASA), Energia e infraestrutura (ANP, ANEEL, ANATEL), entre outras. Isso demonstra quão inerente ao sistema AGU é a carreira de Procurador Federal, ao ponto de reclamar tratamento integrado, inclusive no plano de sua lei complementar.

21 Rodriguez Mansilla aponta como características das organizações precisamente a racionalidade adequada de meios e fins, de tal forma que a divisão do trabalho na organização busque a melhor forma que facilite a coordenação e o controle do cumprimento das distintas obrigações laborais através de uma comunicação subordinada à melhor e à mais eficiente forma de conseguir a coordenação das atividades para atingir fins (RODRIGUES MANSILLA, 2001, p.28-29).

22 Vinculada à Advocacia-Geral da União. (RE 602381, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 20/11/2014, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-023 DIVULG 03-02-2015 PUBLIC 04-02-2015).

Aliás, Jovita Valente reforça essa constatação a partir da própria alteração promovida pela Emenda Constitucional 19/98 que altera a denominação da seção II do Capítulo IV do título IV da Constituição que passou de “Advocacia-Geral da União” para “Advocacia Pública”, na franca disposição de abrigar em seu corpo todas as manifestações da advocacia dos entes públicos típicos, todas as entidades dotadas de personalidade jurídica de direito público, como a Procuradoria Federal (VALENTE, 2009, p.508).

Pois bem. Para uma análise mais apropriada da carreira de Procurador Federal e suas relações com o sistema Advocacia-Geral da União, é fundamental regredir no tempo e analisar os atos normativos que aludem ao enlace simbiótico existente entre as carreiras da advocacia pública federal que encontram na Advocacia-Geral da União, sua fonte de interconectividade.

3 ANACRONISMO DA LEI ORGÂNICA DA AGU EM FACE DO SUPERVENIENTE ADVENTO DA CARREIRA DE PROCURADOR FEDERAL

De princípio, indaga-se: diante do contexto constitucional e organizacional que distingue a Advocacia-Geral da União, em sua dimensão de representação jurídica dos entes públicos federais, faz sentido, hoje, cogitar em tratar de modo esparso a carreira de Procurador Federal, em face da Lei Complementar nº 73, que institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União?²³

Do ponto de vista organizacional, diga-se, a busca da eficiência e da melhor divisão de trabalho, com coordenação para alcançar o objetivo social de melhor representar os entes públicos federais e viabilizar suas competências, parece certo que a melhor alternativa é aquela que integra, que envolve, que inclui a Procuradoria Federal em um regime legal único da advocacia pública federal. Sendo a Lei Complementar aquela que disciplina sua organização e seu funcionamento fica evidenciado que a carreira de Procurador Federal, fora da lei complementar, é desagregar, dificultar coordenação e controle, e, por fim, abrir mão de melhor forma para alcançar

²³ Considere-se, ainda, que a Lei Complementar 73, foi promulgada em de 10 de fevereiro de 1993, bem antes da criação da carreira de Procurador Federal, a qual foi criada em 2000 através da Medida Provisória nº 2048-26, de 29 de junho de 2000. A Medida Provisória nº 2048-26, de 29 de junho de 2000 foi sucessivamente reeditada até a Medida Provisória n. 2.229-43, de 06 de setembro de 2001, inaugurando ao mesmo tempo uma carreira jurídica da União e estabelecendo uma nova forma de execução da representação jurídica das Autarquias e Fundações Públicas federais, razão pela qual não raro haja alusões à criação da carreira de Procurador Federal em 2001, pela Medida Provisória nº 2.229-43/2001 (AZEM, 2014).

o fim social que justifica a própria existência da advocacia pública em âmbito federal.

Ora, para comprovar esse fato, basta lançar olhos na evolução normativa do regime infraconstitucional dado às carreiras jurídicas da União.

De princípio, de se ver, que o Decreto 72.823/73, ao regulamentar a Lei n. 5.645/70, que estabeleceu as diretrizes para classificação dos cargos do Serviço Civil da União e de suas Autarquias, houve por bem dar tratamento integrado às categorias de Procurador da Fazenda Nacional, Assistente Jurídico, Procurador Autárquico, Procurador (Tribunal Marítimo) e Advogado de Ofício (Tribunal Marítimo), dando tratamento uniforme para ingresso, organização dos níveis e progressão para essas carreiras jurídicas.

Por sua vez, o art.3º do Decreto 93.237/86, ao regulamentar o funcionamento da Advocacia Consultiva da União, expressamente aludia às Procuradorias e Departamentos Jurídicos das Autarquias federais.

A Constituição de 1988, quando tratou de regular a transição ao novo modelo de advocacia pública fez expressa menção às mesmas carreiras jurídicas que usualmente eram tratadas em seu conjunto, estabelecendo apenas duas leis para organizar e regular o funcionamento da advocacia pública e do Ministério Público, ficando claro que a advocacia pública seria tratada em seu todo, inclusive no tocante aos procuradores e advogados de autarquias, pela respectiva Lei Orgânica da AGU. É o que se extrai da leitura do art.29 do ADCT.

Disto resulta claro que a lei complementar da AGU viria contemplar e disciplinar todas as carreiras jurídicas da União e suas autarquias em uma única lei, reservando-se outra lei complementar para organização do Ministério Público.

Isso é evidência eloquente de que constitui atributo da carreira de Procurador Federal estar submetido a regime jurídico constitucional que segue a sorte da lei complementar dedicada à Advocacia Pública.

Outra conclusão também pode ser extraída do mencionado preceito, é que a gênese da advocacia pública está umbilicalmente atrelada ao Ministério Público, a denunciar tratarem-se todas de funções essenciais à justiça. Neste sentido: cite-se a Lei 2.123/53 que dispunha que os

procuradores das autarquias federais terão, no que couber, as mesmas atribuições e impedimentos e prerrogativas dos membros do Ministério Público da União.

Vale mencionar, ainda, que o aludido art.29 e seus parágrafos do ADCT não fizeram e nem quiseram trazer disciplina jurídica diversa, apartada, aos advogados públicos representantes das autarquias federais. Ao contrário, deixa amplamente evidente que os membros da advocacia pública em realidade devem ser congregados em uma única lei orgânica.

Parece evidente que se tratando de lei “orgânica”, era de se esperar, também razões organizacionais, que a carreira de Procurador Federal, e por consequência, também a carreira de Procurador do Banco Central, fossem tratadas na Lei complementar da AGU.

Até porque, naquela época, pós-constituição de 1988, foi editada a Lei Complementar n. 73/93 que disciplinou o funcionamento da AGU fazendo alusão aos órgãos jurídicos das autarquias e das fundações públicas como órgãos vinculados à AGU²⁴, aproveitando a nomenclatura trazida pelo art.131 da Constituição, ao aludir que a representação da União será exercida diretamente ou por órgão vinculado. Tudo antes da própria criação da carreira de Procurador Federal, em 2000, de modo que tudo leva a crer que a atualização da Lei Complementar se justifica também para prover a incorporação normativa dessa novel carreira, observando seus atributos e correlações com a missão da advocacia pública no plano federal.

Outra evidência que se apresenta relevante para compreender a AGU sob a teoria sistêmica é o fato, registrado por Maria Jovita Valente, de que o propósito do Ministério do Planejamento, na época, era de criação da carreira de Procurador Federal, inicialmente para abrigar todas as carreiras jurídicas da Administração Federal direta, das autarquias e fundações, tendo, no entanto, ao final, ficado restrita aos advogados de autarquias porquanto a lei complementar que aludia às carreiras de assistente jurídico, advogado da União e Procurador da Fazenda Nacional como integrantes dos quadros da AGU, e, como tal, sujeita a *quorum* para aprovação diferenciado (VALENTE, 2009, p.519).

Ou seja, fica claro que do ponto de vista organizacional e sistêmico, tudo conduzia para a atuação uniforme das carreiras jurídicas da União,

24 Art. 17 - Aos órgãos jurídicos das autarquias e das fundações públicas compete: (...)

o que restou frustrado por contingências políticas que extrapolavam o poder de ação da organização.

Retomando à época da criação da PGF, é válido considerar o relato da Procuradora Federal Maria Jovita Valente que destaca que a Procuradoria-Geral Federal foi, desde o início, concebida como novo órgão a ser inserido na AGU com a alteração da lei orgânica, fazendo-se salutar o destaque ao item 22 da exposição de motivos n. 105/MP/AGU, de 5 de abril de 2002:

22.Quanto à criação da Procuradoria-Geral Federal na estrutura organizacional da AGU, é bom que se ressalte que representa um avanço considerável na forma de atuação dessa unidade, sem acarretar aumento de despesa, uma vez que estão sendo criados apenas três novos cargos comissionados, aproveitando-se quanto aos demais, a estrutura já existente, e a instalação de uma Procuradoria Federal não especializada trata como consequência a desativação das procuradorias de pequenas entidades de âmbito local, o que pode redundar em economia e melhoria de qualidade do trabalho realizado. (VALENTE, 2009, p.524)

Preciso esclarecer, ainda, que a alusão no art.35 da Medida Provisória n. 2.229-43/2001 à criação da carreira de Procurador Federal “nas respectivas autarquias” não significa, por óbvio, que os cargos de Procuradores Federais são cargos que integram o quadro de pessoal das autarquias, porquanto fica claro que a menção às autarquias naquele preceito decorreu do óbvio fato de que a carreira de Procurador Federal seria formada, *inicialmente*, pelos procuradores e advogados que integravam os quadros jurídicos das autarquias, fato que logo foi modificado com os primeiros concursos para o cargo de Procurador Federal realizados pela AGU no ano de 2002 e seguintes.

Ademais, essa ilação fica ainda mais clara quando se percebe que aos Procuradores Federais é dada a representação de todas as autarquias federais, não fazendo sentido pensar que esses advogados públicos integram os quadros de pessoal das autarquias. Se assim fosse não se conceberia a migração natural e permanente dos Procuradores Federais na representação de inúmeras instituições autárquicas federais simultaneamente, por simples remoção (no mesmo quadro), por exemplo.²⁵

25 Marcelo de Siqueira Freitas abordando o tema já aponta que os Procuradores Federais enquanto agentes públicos de uma função essencial à Justiça, não integram nenhuma autarquia ou fundação, embora devam seus esforços para garantir segurança jurídica para a implementação das políticas públicas afetas a cada uma destas entidades (FREITAS, 2009).

Neste sentido, Jefferson Carús aponta para o fato de que a carreira de Procurador Federal, assim como a de Procurador do Banco Central, embora não sendo propriamente enquadrada como membro da AGU, é integrante da advocacia pública federal (GUEDES, 2009, p.357)²⁶.

Aliás, neste sentido, Guedes aponta que dentre as inovações previstas e aguardadas na alteração da Lei Orgânica da AGU é justamente a incorporação da carreira de Procurador Federal formalmente na Lei Orgânica da AGU²⁷ e complementa: “Existem razões suficientes, no âmbito interno da Advocacia Pública, para o trato conjunto das normas gerais de procuradorias, preservadas e mantidas as características funcionais de cada cargo e carreira.” (GUEDES, 2009, p.359).

O Superior Tribunal de Justiça, inclusive, já teve a oportunidade de afirmar, pelo voto condutor do Ministro convocado Vasco Della Giustina, que a Procuradoria-Geral Federal, não se circunscreve dentro da Administração Federal indireta, *verbis*:

A principal característica, que retira da Procuradoria-Geral Federal a natureza de Administração Indireta, é a ausência de personalidade jurídica própria, figurando no mundo jurídico como “órgão administrativo”, vinculado pela lei à Advocacia-Geral da União. Não está claro, todavia, o alcance em que o legislador empregou o termo “vinculação”, uma vez que a Constituição não distinguiu a Administração direta da indireta, quanto à defesa do patrimônio público federal, apenas admitiu que a Advocacia-Geral da União pudesse fazer a representação judicial e extrajudicial, através de órgãos a ela vinculados.²⁸

Como se observa, a carreira de Procurador Federal guarda perfil evolutivo que a caracteriza e constitui sua gênese entre as carreiras da advocacia pública da União, com atribuições fundamentais para o adequado desempenho do Estado brasileiro em sua dimensão federal, razão a merecer tratamento na lei orgânica única da advocacia pública federal.

26 Afirma Guedes que são todas carreiras da Advocacia Pública federal: Advogados da União, Procuradores da Fazenda Nacional, Procuradores Federais, Procuradores do Banco Central do Brasil e Assistentes Jurídicos ocupantes de cargos não transformados (GUEDES, 2009, p.358).

27 Tramita na Câmara Federal Projeto de Lei Complementar que atualiza e racionaliza a atuação da AGU integrando formalmente as carreiras de Procurador Federal e de Procurador do Banco Central do Brasil como carreiras da AGU (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

28 STJ. MS 10.272/DF, Rel. Ministro VASCO DELLA GIUSTINA (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TJ/RS), TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 26/10/2011, DJe 22/03/2012.

4 A INTEGRAÇÃO NORMATIVA E ORGANIZACIONAL DA PROCURADORIA FEDERAL NA LEI ORGÂNICA DA AGU NÃO OFENDE A AUTONOMIA DAS AUTARQUIAS

Neste ponto, cumpre destacar que a representação jurídica dos interesses das autarquias da União pela carreira de Procurador Federal guarda plena correspondência com a necessidade de atuação orgânica e eficiente da advocacia pública em âmbito federal, não havendo, assim, qualquer perplexidade no fato de que as pessoas jurídicas de direito público da administração indireta sejam representadas pela Advocacia-Geral da União, em suas projeções.

Ou de outra forma, não há qualquer relevância para a autonomia das autarquias federais o fato de que elas são representadas por carreira integrante da Advocacia Pública da União, no caso, a carreira de Procurador Federal.

É que, longe de haver violação à autonomia das autarquias e fundações públicas, há na realidade, coesão da atuação da advocacia pública federal também no âmbito da administração indireta.

Veja-se: é preciso afastar qualquer confusão entre autonomia administrativa e independência de Poderes. As autarquias não possuem independência, sujeitas que estão à supervisão ministerial e ao poder de decisão da administração central, afinal são criadas pela própria União.

A ideia de autarquia ou fundação públicas remete ao conceito prévio de descentralização administrativa, que, por premissa, foi idealizada justamente para proporcionar o desempenho de atividade pública típica, inerente ao ente central, criador, para que seja desempenhada por outra pessoa por ela criada, mantendo-se, por isso, estreito vínculo com o ente central (MELLO, 1973, p.7).

Como são entes autônomos, para o exercício de suas atribuições específicas, delegadas pelo ente central, e não entes independentes, não há que se falar em estranheza na determinação de que o mesmo órgão da advocacia pública, ou sua projeção, exerça a função de representação jurídica do ente central e do ente descentralizado.

Muito menos, há óbice a que se estabeleça, em regulamentação única, o funcionamento dos órgãos de advocacia pública, vinculados ao ente central União (como a AGU e a PGF), e que tenham atribuições

específicas de representar os entes públicos federais em suas dimensões da administração central e indireta, respectivamente.

Isto serve para evidenciar, às escâncaras, que a representação jurídica, o exercício da advocacia pública, de entes da administração indireta não se confunde com a própria administração indireta.

É por igual, vazio de sentido pensar que vincular ou integrar a Procuradoria Federal (advocacia pública federal que representa a administração indireta) à AGU seria o mesmo que retirar ou diminuir a autonomia das entidades autárquicas e fundacionais.

Na realidade, é preciso sedimentar que a atividade de representação judicial e extrajudicial da União e das autarquias não é atividade que envolve poder de decisão na gestão das políticas públicas atinentes ao ente representado, isto porque, a atividade do advogado público, qualquer que seja a esfera federativa ou ente representado, é de orientar juridicamente, exercer o controle da legalidade e defender em juízo as políticas públicas das pessoas jurídicas de direito público respectivas e não de decidir sobre aspectos atinentes à política pública afeta à autarquia, ou seja, a atuação do Procurador Federal não representa prejuízo à autonomia das autarquias, antes as viabiliza.

Assim, pensar que a representação jurídica das autarquias federais pela Procuradoria Federal feriria a autonomia das autarquias, é o mesmo que confundir advocacia pública com gestão administrativa e política do Estado.

Em outras palavras, fazendo a distinção comunicacional que diferencia a conformação e existência da organização Advocacia-Geral da União, fica claro que sua missão e sua comunicação é advogar e não administrar, disto resulta que advocacia pública não é gerir ou definir a política públicas, mas antes e especificamente viabilizá-la juridicamente, o que são coisas obviamente distintas²⁹.

Aliás, diga-se que, em realidade, desde a promulgação da Constituição Federal de 88, as Procuradorias e Departamentos Jurídicos de autarquias

29 Não é por outro motivo que é pacífico no STF que não é concebível a fixação de multa por descumprimento de ordem judicial a Procurador Federal, porquanto este, por não ter poder de ingerência administrativa no ente representado, não se insere no elenco de autoridades capazes de descumprir a ordem judicial dirigida ao ente público representado (STF.Rcl 5.133 e Rcl 7.181, rel. min. Cármen Lúcia, j. 20-5-2009, P, DJE de 21-8-2009).

e fundações públicas já faziam parte da Advocacia-Geral da União, na qualidade de órgãos vinculados. Não foi, portanto, a Lei 10.480, que criou a PGF, a responsável por retirar dos dirigentes de autarquias e fundações públicas a função de representá-las em juízo, visto que tal situação já estava consolidada anteriormente (ROCHA, 2014).

Até porque, desde a edição da Lei Complementar nº 73, quando o seu artigo 43 afirma que a súmula da Advocacia-Geral da União tem caráter obrigatório quanto a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 desta lei complementar, ao fazer alusão ao artigo 17 (que trata precisamente órgãos jurídicos das autarquias e das fundações públicas) torna clarividente que a atuação integrada das procuradorias das autarquias federais, atualmente formatada a partir de uma Procuradoria Federal unificada, com a AGU não afetava e não afeta em nada a denominada autonomia dos entes autárquicos (ROCHA, 2014).

Esse ponto parece superado a partir de recente julgamento do Supremo Tribunal Federal que, ao apreciar 3 ações diretas de inconstitucionalidade declarou inválidas normas estaduais que criavam cargos jurídicos nas autarquias e fundações públicas nos Estados em carreira diversa da procuradoria do Estado.³⁰ Neste sentido, a Ministra Carmen Lúcia pronunciou: “A administração direta descentralizada abrange autarquias e fundações. São entidades descentralizadas da administração pública direta. Não é o Estado prestando serviços por terceiros, é o estado prestando serviço diretamente, por meio de autarquias” (CONJUR, 2019).

No julgamento da ADI 5262, que trata de normas previstas na Emenda Constitucional (EC) 42/2014 aos artigos 101 e 101-A da Constituição do Estado de Roraima e diversos dispositivos de leis estaduais, o STF considerou inconstitucionais os preceitos que estipulavam a criação de carreira jurídica autárquica em estrutura e regime paralelo e distinto daquele aplicável aos procuradores do Estado, verbis:

30 Na ADI 5262, a Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (Anape) questionava dispositivos da Constituição de Roraima que tratam da ocupação de cargos jurídicos nas autarquias e fundações públicas do estado.

A ADI 5215 foi ajuizada pela Anape contra a Emenda Constitucional (EC) estadual 50/2014, que cria em Goiás o cargo de procurador autárquico, em estrutura paralela à Procuradoria do Estado.

Já na ADI 4449, o governo de Alagoas questionava a EC estadual 37/2010, que alterou a Constituição alagoana para limitar as atividades da Procuradoria-Geral do Estado apenas para a administração direta, institucionalizando as procuradorias autárquicas.

Declarou a inconstitucionalidade da expressão “do Poder Executivo” contida no caput do art. 101 da Constituição do Estado de Roraima, na redação da EC 42/2014, e, por arrastamento, da idêntica expressão prevista na redação da Emenda Constitucional 14/2003 e na redação originária do dispositivo. Considerou, ademais, inconstitucional a norma do caput do art. 101-A, alterada pela Emenda 42/2014, que instituiu nova representação judicial e extrajudicial dos órgãos da Administração Indireta de Roraima, de responsabilidade “dos profissionais do corpo jurídico que compõem seus respectivos quadros”. Os preceitos violam os artigos 37, II (3) e 132 da CF (4). O art. 132 da CF atribuiu aos procuradores dos estados e do Distrito Federal exclusividade no exercício da atividade jurídica contenciosa e consultiva dos órgãos e entidades das respectivas unidades federadas. Essa atividade não está restrita ao Poder Executivo. (STF, 2019)

Fica claro, portanto, que constitui característica própria da carreira de Procurador Federal sua integridade como carreira da União, integrante da AGU, dirigida à representação própria das autarquias federais.

E assim é porque, se por um lado, a criação de autarquias é atribuição legal inerente ao poder de criação (descentralização) da pessoa jurídica central, União; a advocacia pública, por sua vez, não é ato de criação ou revogação da União, mas sim função essencial à justiça, constitucionalmente prevista, e que engloba, por essência, toda aquela atividade exercida por profissionais do direito, aprovados por concurso públicos de prova e títulos, cujo mandato é de investidura legal, sendo disciplinado por lei o seu funcionamento e a sua organização para a representação judicial e extrajudicial do ente público, na tutela das atribuições e competências típicas do Estado.

Advocacia pública, em todas as suas manifestações, não é instituição cuja criação é sujeita à conveniência administrativa do ente central, é função essencial à justiça, com assento Constitucional.

Com isso, fica claro que o perfil jurídico da carreira de Procurador Federal na representação jurídica dos entes autárquicos é compatível com a sua caracterização como autêntica e própria carreira jurídica da União diretamente, razão a atrair regime jurídico integrado à Advocacia-Geral da União para a maior clareza, estabilidade e desempenho conjunto das funções das diversas dimensões da advocacia pública federal.

5 RELAÇÃO SIMBIÓTICA ENTRE CARREIRA DE PROCURADOR FEDERAL E A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

Na esteira das características e fundamentos jurídicos apresentados até o momento, não custa declinar alguns aspectos jurídicos e fáticos que denotam a flagrante relação simbiótica entre a carreira de Procurador Federal e a Advocacia-Geral da União, como instituição-mãe que congrega todas as carreiras da advocacia pública federal e que, portanto, contribui para a formação de seu perfil jurídico-normativo.

Em realidade, esse conjunto de normas conforma o perfil jurídico dessa organização denominada Advocacia-Geral da União incorporando em seu aspecto distintivo e em sua razão existencial a Procuradoria Federal, integrando-a.

Não é por outro motivo que o Provimento do Conselho Federal da OAB, ao tratar da advocacia pública, expressamente faz alusão aos membros da Procuradoria-Geral Federal e da Procuradoria do Banco Central do Brasil, qual se vê do Provimento No. 114/2006 (OAB, 2006).³¹

Aliás, importante mencionar que o art.131 da Constituição, ao aludir à consultoria e ao assessoramento jurídico do Poder Executivo, sem restrição, é certo que na expressão “Poder Executivo”, estão inseridos os entes e as pessoas da Administração Direta e Indireta. É o que se deduz do art.2º, 3º e 4º do Decreto-lei nº 200/67. Assim, a AGU também tem por missão exercer a consultoria dos entes da administração indireta, ainda que para isso tenha se utilizado do órgão denominado Procuradoria-Geral Federal.

Tudo a demonstrar que a Procuradoria Federal compõe sistematicamente a AGU, compartilha de seu modo de agir na essência.

Por sua vez, oportuna a menção à Medida Provisória nº 2.229-43/2001 (BRASIL, 2001) que, ao tratar da carreira de Procurador Federal, expressamente anuncia que se trata de órgão da advocacia pública que exerce a representação da “União” quanto às atividades descentralizadas à Administração indireta³².

31 Art.2º do Provimento expressamente refere aos integrantes da Procuradoria-Geral Federal.

32 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;

Aliás, de resto, os normativos legais que se sucederam após a vetusta Lei Complementar de 1993 deixam claro que o perfil jurídico da carreira de Procurador Federal pertence ao sistema da AGU, englobando, em suas entranhas, a Procuradoria Federal, tal qual decorre da própria noção de advocacia pública e das normas constitucionais atinentes.

Até porque os concursos públicos de Procurador Federal e de Procurador do Banco Central são disciplinados pelo AGU, conforme dispõe o art.33 da Lei nº 12.269/2010 (BRASIL, 2010).

Por sua vez, a lei nº 10.480/2002 (BRASIL, 2002), que cria a Procuradoria-Geral Federal e o cargo de Procurador-Geral Federal, expressamente consagra que a própria indicação do Procurador-Geral Federal se dará por iniciativa do Advogado-Geral da União, conforme dispõe o art.11.

Tratou, ainda, a Lei nº 10.480/2002 (BRASIL, 2002) de alocar os cargos de Procuradores Federais em quadro da Procuradoria-Geral Federal que, como tal, não pertence a qualquer autarquia federal, mas sim a autêntico órgão da União, o que evidencia, de modo translúcido, que os cargos de Procurador Federal são cargos da União³³, embora destinados à representação judicial e extrajudicial dos entes da administração indireta da União³⁴.

Na mesmo sentido, são incontáveis as referências normativas que incorporam a Procuradoria Federal como carreira da Advocacia-Geral da União.³⁵

33 Por isso, nos casos em que os Procuradores Federais são processados em razão de atos praticados no exercício das suas funções, compete aos Advogados da União representá-los em juízo, conforme dispõe o art.22 da Lei n. 9.025/98.

34 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.

35 Cite-se como exemplos: arts.13 e 14 da Lei nº 10.480 (BRASIL, 2002) que estabelece o apoio da AGU à PGF na sua implantação e quando atrela o regime da Procuradoria Federal aos atos da Advocacia-Geral da União. Lei 13.327/2016 (BRASIL, 2016) consagra mesmas prerrogativas às carreiras jurídicas de Procurador Federal, Procurador da Fazenda Nacional, Advogado da União e Procurador do Banco Central. Art.37, §3º da Medida-provisória nº 2.229-43/2001 (BRASIL, 2001) que aplica 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. Artigos 8-F, 11-A e 11-B da Lei nº 9.028/95 (BRASIL, 1995) que permitem que Procuradores Federais exerçam atribuições que, a princípio, estão acometidas a Advogados da União e vice-versa. Cite-se, ainda, que a folha de pagamento dos Procuradores Federais já está integrada e centralizada na AGU. Decreto nº 7.392/2010 (BRASIL, 2010a) no seu art. 30, IX abre caminho para que manutenção das estruturas físicas da PGF e suas unidades de execução fiquem a cargo da AGU. Decreto nº 7.392/2010 (BRASIL, 2010a) em seu art.1º define que 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. A execução das programações orçamentárias da PGF é efetivada pela AGU. A própria formação dos Procuradores Federais é alinhada com a capacitação dos Advogados da União e dos demais servidores da AGU (Art.33, III, a) do Decreto nº 7.392/2010).

Outra regulação simbiótica da AGU e da PGF está nos arts.13 e 14 da mesma Lei nº 10.480 que estabelece o apoio da AGU à PGF na sua implantação e quando atrela o regime da Procuradoria Federal aos atos da Advocacia-Geral da União.³⁶

De tudo isto, resulta claro que, para além de ser carreira componente da advocacia pública com base constitucional, a carreira de Procurador Federal está integrada normativamente à Advocacia-Geral da União, compondo seu sistema de modo essencial, mas que, apesar da previsão constante do art.29 do ADCT, ainda não foi prevista normativamente de modo expresse na lei orgânica da AGU, fato que instabiliza e fragiliza o sistema.

6 CONCLUSÃO

Como decorrência das abordagens apresentadas neste estudo, pode-se determinar que o perfil jurídico e constitucional da carreira de Procurador Federal é aquele estampado no art.131 da Constituição Federal que acolhe a Advocacia-Geral da União.

Assim, partindo-se de uma concepção sistêmica a carreira de Procurador Federal faz parte da AGU, eis que se constitui de essencial componente ao adequado funcionamento do sistema AGU com o objetivo de concretizar a adequada representação dos entes públicos federais em todas as suas dimensões temáticas.

Como carreira se insere nos mesmos mecanismos de comunicação, modos de agir, atos normativos, prerrogativas e implicações práticas aplicáveis à Advocacia-Geral da União, e que distinguem a AGU das demais carreiras jurídicas (Ministério Público, Defensoria Pública e Judiciário, entre outras). Trata-se, portanto, a procuradoria federal de componente ou órgão da mesma organização.

De outro lado, é possível afirmar que a representação jurídica de entes da administração indireta não se confunde com a própria administração indireta, não havendo qualquer pertinência ou juridicidade no raciocínio que venha suscitar que a vinculação ou integração da Procuradoria Federal à AGU implicaria suposta retirada ou diminuição da autonomia das

³⁶ 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.

entidades autárquicas e fundacionais. Ao contrário, essa vinculação já existe e é constitucional (art.29 do ADCT e art.131 da CF) com ganhos para a administração pública federal.

Tudo isso para avaliar que a integração fática e normativa da carreira de Procurador Federal à AGU deve ser retratada na própria Lei Orgânica da AGU, de modo a concretizar, de modo atualizado, a original previsão constitucional estampada no art.29 do ADCT. Nessa perspectiva, a integração normativa em lei complementar única, como visto, além de processo natural, contribui fortemente para o aperfeiçoamento da Advocacia Geral da União enquanto instituição constitucional que engloba todas as carreiras da advocacia pública federal, imprimindo eficiência na representação jurídica do Brasil.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Exposição de Motivo nº 00043/2016* AGU.Brasília, 19 de Dezembro de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/AGU/2017/43.htm>. Acesso em: 16.maio 2019.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *PGF em números*, 2015. Disponível em: <[file:///C:/Users/ADM/Downloads/pgf_em_numeros_2015%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/ADM/Downloads/pgf_em_numeros_2015%20(2).pdf)> . Acesso em 15 mar. 2018.

AZEM, Guilherme Beaux Nassif. *A carreira de procurador federal e a Procuradoria-Geral Federal: Breves Considerações*. Brasília, Governo Federal/AGU, 2014. Disponível em: <agu.gov.br/page/download/index/id/680271>. Acesso em 15 mar. 2018.

BALBINO, Michelle Lucas Cardoso. Programa Minha Casa Minha Vida e a colisão entre direitos fundamentais. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 3, n. 1, p.51-76, 2013.

BRASIL. Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995: *Dispõe sobre o exercício das atribuições institucionais da Advocacia-Geral da União, em caráter emergencial e provisório, e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19028.htm>. Acesso em: 16 de maio 2019.

_____. *Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2229-43.htm . Acesso em 16 maio 2019.

_____. Lei no 10.480, de 2 de julho de 2002: *Dispõe sobre o Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União, a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade de Apoio Técnico-Administrativo na AGU – GDAA, cria a Procuradoria-Geral Federal, e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10480.htm>. Acesso em: 16 maio 2019.

_____. Lei nº 12.269, de 21 de junho de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/L12269.htm>. Acesso em 16 mai 2019.

_____. Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010a: *Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Advocacia-Geral da União, aprova o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Procuradoria-Geral Federal e remaneja cargos em comissão para a Advocacia-Geral da União e para a Procuradoria-Geral Federal*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7392.htm>. Acesso em: 16 maio 2019.

_____. Lei nº 13.327, de 29 de julho de 2016: *altera a remuneração de servidores públicos; estabelece opção por novas regras de incorporação de gratificação de desempenho a aposentadorias e pensões; altera os requisitos de acesso a cargos públicos; reestrutura cargos e carreiras; dispõe sobre honorários advocatícios de sucumbência das causas em que forem parte a União, suas autarquias e fundações; e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113327.htm>. Acesso em: 16 maio 2019.

CAMARA DOS DEPUTADOS. *PLP 337/2017*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2122125>>. Acesso em: 15 mar. 2018

CAMARA DOS DEPUTADOS. *Constitution of the Federative Republic of Brazil de 1988*, 2009. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/english/brazilian-constitution-2>>. Acesso em: 16 maio 2019.

CONJUR. *Afronta Constitucional: STF proíbe criação de cargos jurídicos em autarquias e fundações públicas*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-mar-28/stf-proibe-criacao-cargos-juridicos-autarquias-fundacoes>> . Acesso em: 16 mar. 2019.

EL PAIS. *Projeto que fortalece Advocacia Geral da União abre batalha jurídica*. 02 de agosto de 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/07/26/politica/1501083503_970868.html>. Acesso em: 16 maio 2019.

FREITAS, Marcelo de Siqueira. Defesa do CADE: Procuradores das autarquias respondem à AGU. *Revista Consultor Jurídico*, 4 ago. 2009. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2009-ago-04/procuradores-autarquias-tambem-responder-agu>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

GUEDES, Jefferson Carús. Anotações sobre a história dos cargos e carreiras da Procuradoria e da Advocacia Pública no Brasil: começo e meio de uma longa construção. In: *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça, estudos em homenagem a Diogo Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli*. GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de. (Coords.), Belo Horizonte: Forum, 2009.

GUIMARÃES, Guilherme F. A. Cintra. Advocacia de estado, administração pública e democracia: a função da consultoria jurídica na formulação e execução de políticas públicas. In: *Democracia, Direito e Gestão Pública: textos para discussão*. ANTERO, Samuel A.; SALGADO, Valéria Alpino Bigonha (Orgs.). Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI / Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG / Editora IABS: Brasília-DF, 2012.

LIEBER, Renato Rocha. *Teoria dos sistemas*. 2006. Disponível em: <<file:///C:/Users/ADM/Downloads/TeoriadeSistemas.pdf>>. Acesso em: 16 maio 2019.

LUHMANN, Niklas. *Sistemas sociais: lineamentos para uma teoria general*. Tradução de Silvia Pappé y Brunhilde Erker, Coord. Javier Torres Nafarrate, Barcelona: Anthropos; México: Universidad Iberoamericana; Santafé de Bogotá: CEJA, Pontificia Universidad Javeriana, 1998.

_____. *La realidad de los medios de masas*. Tradução de Javier Torres Nafarrate, Rubí (Barcelona): Anthropos Editorial, Mexico: Universidad Iberoamericana, 2000.

_____. *La sociedad de La sociedad*. Tradução de Javier Torres Nafarrate, México: Editorial Herder/Universidad Iberoamericana, 2007.

_____. *Introdução à teoria dos sistemas: aulas publicadas por Javier Torres Nafarrate*, Tradução de Ana Cristina Arantes, Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Prestação de serviços públicos e administração indireta*. 2. ed. São Paulo: RT, 1973.

MOREITA NETO, Diogo de Figueiredo. As funções essenciais à justiça e as procuraturas constitucionais. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 45, p. 41-57, 1992.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Provimento No. 114/2006: *Dispõe sobre a Advocacia Pública*. Disponível em: <<https://www.oab.org.br/leisnormas/legislacao/provimentos/114-2006>>. Acesso em: 16 maio 2019.

ROCHA, Leonardo Vasconcellos. A inexistência de afronta à autonomia de autarquias e fundações públicas federais em face da criação da Procuradoria-Geral Federal. *Conteúdo Jurídico*, Brasília-DF: 05 dez. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.51153&seo=1>>. Acesso em: 07 abr. 2018.

RODRÍGUEZ MANSILLA, Darío. *Gestión organizacional: elementos para su estudio*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 2001.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL-STF. *Informativo semanal nº 395*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/informativo/verInformativo.asp?s1=ADI%204449&numero=935&pagina=1&base=INFO>> . Acesso em: 16 abr. 2019.

VALENTE, Maria Jovita Wolney. Procuradoria-Geral Federal: histórico e evolução. In: *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça*, estudos em homenagem a Diogo Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli. GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de. (Coords.), Belo Horizonte: Forum, 2009.