

A CARREIRA DE PROCURADOR FEDERAL E A PROCURADORIA-GERAL FEDERAL: BREVES CONSIDERAÇÕES

Guilherme Beux Nassif Azem

Procurador Federal

A Medida Provisória nº 2.229-43, publicada no Diário Oficial da União de 10/09/01, iniciou um processo de profundas modificações na representação judicial e extrajudicial da União, em relação a suas atividades descentralizadas a cargo das autarquias e fundações públicas federais. Tais reformulações culminaram na edição da Lei nº 10.480/02, que criou a Procuradoria-Geral Federal (PGF), como órgão vinculado à Advocacia-Geral da União (AGU).

Antes da vigência destes diplomas normativos, cada ente autárquico ou fundacional possuía, em seu próprio quadro de pessoal, bacharéis em Direito, aos quais eram cometidos o patrocínio judicial das causas e as funções consultivas da entidade, nas quais se incluíam o assessoramento jurídico, a análise e condução de procedimentos licitatórios etc. Os referidos advogados eram integrantes das chamadas carreiras de Procuradores Autárquicos e Assistentes Jurídicos de Autarquias e Fundações, fazendo parte, repita-se, da estrutura organizacional da própria entidade em que ocorrera a lotação. Assim, por exemplo, o Procurador do INCRA e o Procurador do INSS tinham em comum apenas o fato de serem servidores públicos da administração federal indireta, já que ambos pertenciam ao quadro de Autarquias. Entretanto, em que pese a identidade de funções, cada qual fazia parte de uma carreira própria.

A MP 2.229-43/01, como referido, iniciou o processo de unificação, ao modificar a denominação dos cargos de Procuradores, Advogados, Assistentes Jurídicos das Autarquias e Fundações, bem como da Superintendência de Seguros Privados e da Comissão de Valores Mobiliários, passando todos a serem chamados de **Procuradores Federais** (art. 39). Vejamos as atribuições da carreira:

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;

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

A Lei nº 10.480, de 02 de julho de 2002, levando adiante as relevantes mudanças estruturais, criou, em seu art. 9º, a **Procuradoria-Geral Federal**, órgão com autonomia administrativa e financeira, vinculado apenas à Advocacia-Geral da União, a qual ficou incumbida da sua supervisão. Com a edição da mencionada lei, todos os Procuradores Federais passaram a compor verdadeiramente uma única carreira, deixando de pertencer aos quadros das Autarquias e Fundações para integrar um único órgão, de cunho eminentemente jurídico.

Assim, todos os integrantes da carreira são membros da PGF, sendo de se destacar a incorreção na utilização de terminologia que os vincule à autarquia em que atuam. Na verdade, não mais existe, v.g., a carreira de "Procurador do INSS". O advogado público federal que representa a autarquia previdenciária é Procurador Federal, integrante do quadro da PGF, tendo apenas exercício descentralizado em um órgão de execução desta, no caso, a PFE/INSS.

Ficou a PGF incumbida da representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, bem como pelo seu assessoramento jurídico, apurando e inscrevendo os seus créditos em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial (art. 10 *caput*).

Como se pode concluir sem maiores indagações, ao deixarem as mencionadas atividades de representação judicial e extrajudicial de ser desenvolvidas por servidores subordinados ao órgão representado, ganhou-se maior liberdade de atuação, tendo em vista a independência da PGF e a sua vinculação unicamente à Advocacia-Geral da União. Note-se que o Procurador lotado nos quadros de uma autarquia (por exemplo), submetido a uma hierarquia interna e, em conseqüência, ao seu regime disciplinar, tinha por

extremamente prejudicada a sua necessária autonomia funcional e, conseqüentemente, o bom zelo pela coisa pública.

Com efeito, em não raras hipóteses, a própria chefia local da instituição poderia figurar no pólo ativo de uma demanda, litigando, inclusive, sob abrigo da assistência judiciária gratuita¹. Diante da subordinação existente entre o responsável pela representação judicial da entidade para com o autor do processo, é plenamente plausível admitir a possibilidade de um desconforto no cumprimento pleno e intransigente da defesa do interesse público junto ao Poder Judiciário. Ademais, o fato de o Procurador ser (como de fato era) membro do mesmo órgão que os demais servidores da autarquia ou fundação, transformava-o, aos seus olhos, em consultor jurídico de toda a categoria, fato que se incompatibilizava com os interesses da pessoa jurídica representada.

Ressalte-se, na estrutura pretérita, as graves discrepâncias geradas em face da má distribuição de procuradores, pois, enquanto determinados órgãos possuíam elevado contingente para escassas ações, outros possuíam poucos servidores para atender a inúmeras demandas². Isso, sem mencionar as não raras contratações de escritórios privados para representarem autarquias (os quais, muitas vezes, defendiam também interesses contrários aos da entidade).

Passando a PGF a integrar a estrutura institucional da AGU, racionalizou-se o serviço jurídico da União em relação a suas atividades descentralizadas a cargo de autarquias e fundações públicas, dando ao referido art. 131 da CF/88 o alcance pretendido pelo constituinte originário, bem como prestigiando os princípios insculpidos no art. 37 da Carta Magna, mormente os da impessoalidade, moralidade e eficiência.

A estrutura da Procuradoria-Geral Federal parte de seu órgão central³, na Capital Federal, no qual se encontram, além da Chefia da Instituição, a Subprocuradoria-Geral Federal, a Chefia de Gabinete e os Adjuntos de Consultoria e de Contencioso. Seguem-se as Procuradorias Regionais Federais⁴, na jurisdição dos Tribunais Regionais Federais (TRFs) e as Procuradorias Federais nos Estados, em fase de instalação. Alguns órgãos de execução da PGF obtiveram, pela peculiaridade da matéria enfrentada, o *status* de especializados, a exemplo da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS (PFE/INSS) e da Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA

¹O ingresso de ação civil contra o dirigente, cuja competência seria de um servidor a ele subordinado, também ilustra a situação.

² A despeito de alguns problemas ainda existentes, herança da estrutura pretérita, a centralização dos recursos humanos na PGF indica, em um momento próximo, a correção das distorções.

³Responsável pela representação, junto aos Tribunais Superiores, de mais de uma centena de autarquias e fundações públicas federais.

⁴ Já instaladas e respondendo, com exclusividade, pela representação de dezenas de entidades autárquicas e fundacionais.

(PFE/INCRA). Outros, embora não sejam considerados especializados, ainda possuem representação judicial própria junto à sede das autarquias, como ocorre em algumas Instituições Federais de Ensino.

A criação da Procuradoria-Geral Federal permitiu, como já exposto, uma maior racionalização na área de recursos humanos das Procuradorias Federais, mediante a unificação dos concursos públicos (realizados três até agora, cada um contando com mais de vinte mil inscritos), além de uma efetiva coordenação de suas atividades, o que vem proporcionando grande economia de recursos ao Tesouro Nacional pelo êxito em cerca de 70% (setenta por cento) nas causas judiciais em que a PGF atua junto aos Tribunais Superiores.

O órgão trouxe consigo unidade de comando, homogeneidade das posições sustentadas e univocidade do discurso jurídico expendido na defesa do interesse público, enquanto interesse da União a cargo de suas autarquias e fundações públicas. De fato, à medida em que vai se estruturando, otimiza o sistema jurídico federal, trazendo racionalização, unidade de teses e, conseqüentemente, maior eficiência nas suas atividades em favor dos entes públicos representados.