
RELEVÂNCIA, ORGANIZAÇÃO E DESAFIOS DA ATIVIDADE CONSULTIVA NA PREVIDÊNCIA SOCIAL

*(RELEVANCE, ORGANIZATION AND CHALLENGES OF CONSULTING
ACTIVITY IN SOCIAL SECURITY)*

Marco Aurélio Ventura Peixoto

Advogado da União

Consultor Jurídico do Ministério da Previdência Social

*Professor Honorário da ESA-OAB/PE. Professor de Direito Processual Civil da
Faculdade Marista do Recife e da Faculdade Estácio do Recife*

Especialista em Direito Público pela UnB

Mestre em Direito Público pela UFPE

SUMÁRIO: Introdução; 1 A Advocacia Pública e a importância da atividade consultiva; 2 Relevância prática da presença da Advocacia-Geral da União nos Ministérios; 3 Organização da Consultoria Jurídica do Ministério da Previdência Social; 4 Desafios da atividade consultiva no âmbito da Previdência Social; 5 Conclusão; Referências.

RESUMO: O presente trabalho tem por objeto destacar a importância e analisar os desafios da atividade consultiva no âmbito do Ministério da Previdência Social. Aborda conceitos da advocacia pública e a relevância da presença da Advocacia-Geral da União nos Ministérios, por meio das respectivas Consultorias Jurídicas. Expõe ainda a organização da Consultoria Jurídica do Ministério da Previdência Social, com suas atribuições e áreas de atuação. Finalmente, discutem-se os desafios da atividade consultiva na Previdência Social.

PALAVRAS-CHAVE: Atividade Consultiva. Desafios. Previdência Social.

ABSTRACT: This study's purpose is to highlight the importance and analyze the challenges of consultative activity within the Ministry of Social Welfare. Addresses concepts of public advocacy and relevance of the presence of the Attorney General's Office in the Ministry, through its Legal Consulting. Also exposes the organization of Legal Counsel of the Ministry of Social Security, with its duties and areas of expertise. Finally, we discuss the challenges of consultative activity in Social Security.

KEYWORDS: Consulting Activity. Challenges. Social Security.

INTRODUÇÃO

Nos tempos atuais, em que a Administração Pública, por seus mais variados órgãos e atores, atua com o objetivo de propiciar aos cidadãos uma melhor qualidade de vida, com melhores serviços e políticas públicas duradouras e de qualidade, revela-se inegável a importância prática da Advocacia Pública, notadamente da atividade consultiva desenvolvida pelos advogados públicos, nos mais variados entes.

E essa atividade consultiva se manifesta nas mais distintas facetas, quer na análise prévia dos procedimentos licitatórios, contratos e convênios, quer no estudo e na confecção de atos normativos a serem editados pelo Poder Público, ou mesmo na verificação das sindicâncias e processos administrativo-disciplinares sob julgamento de uma determinada autoridade pública.

Prevista no art. 131 da Constituição Federal de 1988, a Advocacia-Geral da União – AGU – tem por função representar a União, judicial e extrajudicialmente, competindo-lhe ainda as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. A regulamentação do funcionamento da Advocacia-Geral da União se deu por meio da Lei Complementar n. 73, de 10 de fevereiro de 1993, que houve por instituir a Lei Orgânica da instituição.

No âmbito da AGU, a atividade consultiva é desempenhada, sob coordenação da Consultoria-Geral da União, por uma Consultoria Jurídica presente em cada Ministério, prestando assessoramento direto aos Ministros de Estado e às demais autoridades do respectivo órgão, e contribuindo, de modo cada vez mais decisivo, para a formulação e para a garantia das políticas públicas.

O objetivo do estudo presente é apresentar a importância dessa atividade consultiva desempenhada pelos advogados públicos, especialmente no que pertine ao órgão consultivo do Ministério da Previdência Social, qual seja, a Consultoria Jurídica junto àquele Ministério, braço da Advocacia-Geral da União.

No capítulo inicial, buscar-se-á realçar a importância, de modo mais genérico, da atividade consultiva em relação à advocacia pública, destacando o papel, as funções, as garantias e os compromissos dos advogados públicos para com a proteção do Erário e a implementação das políticas públicas.

Por sua vez, no capítulo seguinte, tratar-se-á do modo como se dá a presença da Advocacia-Geral da União nos Ministérios, suas vantagens, seus obstáculos e a realidade vivenciada no cotidiano dos advogados e procuradores que desempenham tais funções.

Mais adiante, será abordada a organização, a composição e a divisão de tarefas no âmbito da Consultoria Jurídica do Ministério da Previdência Social, objeto mais detido do presente estudo, expondo-se qual o papel de cada coordenação-geral e em que áreas de atuação se dão as tarefas confiadas aos advogados públicos.

No capítulo final, o objetivo será o de se tratar dos desafios colocados à atividade consultiva no âmbito da Previdência Social, não apenas em relação à Consultoria Jurídica do próprio Ministério, mas também em suas relações de parceria e integração com os demais órgãos dos entes vinculados, como é o caso da Procuradoria Federal Especializada do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e da Procuradoria Federal junto à Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC.

1 A ADVOCACIA PÚBLICA E A IMPORTÂNCIA DA ATIVIDADE CONSULTIVA

Por muito tempo, a sociedade brasileira desconheceu e até mesmo tratou com preconceito a advocacia pública. Quando se falava em advogado, vinha à mente do homem comum a imagem do advogado privado, portador de inscrição nos registros da Ordem dos Advogados do Brasil, atuante em escritório próprio ou na condição de contratado, na defesa dos interesses de empresas privadas ou de pessoas físicas.

Ignorava-se, pois, que advogados também o eram aqueles que enfrentavam batalhas por vezes até mais árduas que a dos advogados privados, quais fossem, os advogados públicos, que no âmbito federal, estadual, distrital ou municipal, fazem diariamente a defesa, em juízo ou fora dele, dos entes com personalidade jurídica de direito público.

O desmerecimento em relação à advocacia pública, ao longo dos tempos, deveu-se, em grande parte, à falta de estrutura e de organização nos mais diversos entes. Prevalecia o entendimento de que a boa defesa do Erário era o prolongamento indefinido dos processos, seja pelo fato de que a defesa de mérito era deficitária e resultava quase sempre derrotada, seja pelo fato de que a Fazenda somente pagaria suas dívidas muito tempo depois¹.

No âmbito federal, até a previsão do art. 131 da Constituição Federal de 1988 e a regulamentação por meio da Lei Complementar n. 73/93, a defesa da União em juízo era objeto de atuação do Ministério Público Federal, que se via em posição dúplice, às vezes até tríplice, porque atuava muitas vezes, em um único processo, como autor da ação

(na defesa de interesses difusos ou coletivos), como advogado da União (defendendo o polo passivo) e como fiscal da lei (emitindo parecer sobre o que entendia ser a correta aplicação da lei).

Pior que isso, em alguns Estados e na maior parte dos Municípios, até bem pouco, a defesa judicial se fazia por meio de ocupantes de cargos em comissão, sem vínculo ou compromisso com o serviço público ou por escritórios de advocacia terceirizados, contratados mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação.

Felizmente, outra é a realidade, outro é o cenário, outros são os ventos que sopram a favor da advocacia pública nos dias atuais. Ao passo em que todos os Estados da Federação têm suas próprias Procuradorias-Gerais, com carreiras estruturadas e bem organizadas, possuindo inclusive previsão constitucional (art. 132, na redação dada pela Emenda Constitucional n. 19/98), boa parte dos Municípios mais importantes do país também estruturam Procuradorias Municipais próprias, eliminando a necessidade de contratação terceirizada ou mesmo de ocupantes de cargos em comissão. T tamanha é a importância conferida às procuradorias no âmbito municipal, que já que se encontra em tramitação no Congresso Nacional uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC 17/2012), que reconhece e institui a carreira de procurador municipal, inserindo-a no texto constitucional.

Por seu turno, na esfera federal, como dito, a dubiedade que havia quando a defesa judicial da Fazenda Pública era realizada pelo Ministério Público Federal já não mais existe. O texto constitucional de 1988 trouxe a previsão, em seu art. 131, de que a Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

A atuação da AGU, pelo que se depreende do próprio texto constitucional, a exemplo do que ocorre nos Estados e Municípios que detêm procuradorias próprias, dá-se pela via contenciosa – na defesa dos interesses da Fazenda Pública em juízo, mas também pela consultiva, no desempenho das atividades de assessoramento jurídico ao Poder Executivo.

E esse papel, desempenhado por advogados de carreira, concursados, com independência técnica, revela-se bem diverso do que se havia por observar em outros tempos, quando exercida por ocupantes de cargo em comissão, cujo único compromisso era para com aquele que o nomeou, não se preocupando em demonstrar zelo com o Erário e com a coisa pública.

Quando se tem independência técnica e se é ocupante de cargo de carreira pública, o gestor passa, mas o advogado público, atuante na área consultiva, fica. Busca-se, nessa linha de raciocínio, o exercício de uma

¹ ANDRETTA JÚNIOR, Homero. Probidade na Administração da Justiça e na Advocacia Pública: o princípio da eficiência processual. *Debates em Direito Público*. Brasília: Ano 7, n. 7, out. 2008. p. 113.

advocacia de Estado e não simplesmente de Governo. O advogado público não se coloca em posição de fragilidade, como sói ocorrer com ocupantes de cargos em comissão. Não está inserido na estrutura da Administração Pública para tão somente legitimar os atos administrativos dos gestores, independentemente de estarem ou não estes eivados de ilegalidade ou imoralidade. Do contrário, é seu papel presente, à luz da lei e dos princípios norteadores do Direito Administrativo, analisar os atos a serem praticados, apontando-lhes os defeitos e sugerindo providências para que venham a ser efetivados com correção, viabilizando a política pública desejada.

Segundo bem ressaltou Ronaldo Jorge Araújo Vieira Júnior, há que se afastar o mito de que, de um lado, para os gestores, os advogados públicos são formalistas em excesso e impedem a execução das políticas públicas; e, de outro, para os advogados públicos, importa por de lado a ideia de que somente eles, técnicos do Direito, detêm o monopólio da virtude e da moralidade pública².

De todo modo, e isso é algo que ainda está em construção, urge que o advogado público tenha a consciência de que, não obstante a sua posição de independência em relação à autoridade assessorada, não deve se colocar na posição de adversário. O advogado público deve se ter, acima de tudo, como um parceiro, não necessariamente de tal ou qual dirigente, mas sim um parceiro da Administração Pública. Se há vícios, equívocos, ilegalidades a serem apontadas, que sejam. Mas que não fique nisso. O apontamento do defeito pode impedir a irregularidade, mas pode também inviabilizar a política pública que se pretende implementar. Assim, essa parceria deve ser revelada com o apontamento de caminhos, passos e soluções a serem objeto de opção pelo administrador, a fim de que, com segurança, possa dar efeito aos seus projetos e às obras, serviços e contratações públicas.

É fato, pois, que a Advocacia Pública, cuja função foi consagrada pelo constituinte como essencial ao bom andamento da justiça, tem um vasto escopo no cenário jurídico brasileiro, tendo em conta que a atuação dos seus membros se torna cada vez mais visível, tanto pelo amadurecimento da instituição como pela conscientização dos advogados públicos quanto à sua real função constitucional³.

2 VIEIRA JÚNIOR, Ronaldo Jorge Araújo. *A advocacia pública consultiva federal e a sustentabilidade jurídico-constitucional das políticas públicas*: dimensões, obstáculos e oportunidades na atuação da Advocacia-Geral da União. *Revista da AGU – Advocacia-Geral da União*. Brasília, Ano VIII, n. 19, jan./mar. 2009. p. 40.

3 GOMES, Antonio Cavaliere. Da atuação da advocacia pública no contexto brasileiro de ativismo judicial – o exemplo do caso Raposa Serra do Sol. *Revista da AGU – Advocacia-Geral da União*. Brasília: Ano X, n. 28, abr./jun. 2011. p. 115.

2 RELEVÂNCIA PRÁTICA DA PRESENÇA DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO NOS MINISTÉRIOS

A Advocacia-Geral da União encontra-se estruturada nos termos da Lei Complementar n. 73/93, por seu art. 2º, possuindo como órgãos de direção superior, o Advogado-Geral da União (que tem o seu Gabinete como órgão de assistência direta e imediata), a Procuradoria-Geral da União – PGU e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, a Consultoria-Geral da União, o Conselho Superior da Advocacia-Geral da União e a Corregedoria-Geral da Advocacia da União.

Por sua vez, como órgãos de execução, o mesmo dispositivo elenca que são as Procuradorias Regionais da União e as da Fazenda Nacional e as Procuradorias da União e as da Fazenda Nacional nos Estados e no Distrito Federal e as Procuradorias Seccionais destas; a Consultoria da União, as Consultorias Jurídicas dos Ministérios, da Secretaria-Geral e das demais Secretarias da Presidência da República e do Estado-Maior das Forças-Armadas.

Há, pois, uma divisão de funções estabelecida para ditos órgãos, no seio desta instituição. Cumpre à Procuradoria-Geral da União e, por conseguinte, às Procuradorias Regionais, Procuradorias da União nos Estados e às Procuradorias Seccionais da União a defesa e a representação judicial da União perante os órgãos da Justiça Federal, inclusive nos tribunais superiores, ressalvada a competência do próprio Advogado-Geral da União para atuação junto ao Supremo Tribunal Federal.

Por sua vez, como já estatuído na Constituição Federal e replicado na aludida Lei Orgânica, cumpre à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, às Procuradorias-Regionais, às Procuradorias da Fazenda Nacional nos Estados e às Procuradorias Seccionais da Fazenda Nacional apurar a liquidez e certeza da dívida ativa da União de natureza tributária, inscrevendo-a para fins de cobrança, amigável ou judicial; representar privativamente a União, na execução de sua dívida ativa de caráter tributário; examinar previamente a legalidade dos contratos, acordos, ajustes e convênios que interessem ao Ministério da Fazenda, inclusive os referentes à dívida pública externa, e promover a respectiva rescisão por via administrativa ou judicial; e representar a União nas causas de natureza fiscal. A PGFN vive uma situação de duplicidade no que toca à subordinação, visto que é subordinada administrativamente ao Ministro de Estado da Fazenda, e tecnicamente ao Advogado-Geral da União.

Realce-se que, não obstante inexistir expressa previsão da Procuradoria-Geral Federal – PGF como integrante formal da estrutura da AGU na Lei Complementar n. 73/93, esta foi criada pela Lei n. 10.480,

de 02 de julho de 2002, como ente vinculado à Advocacia-Geral da União. À PGF compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial.

À Corregedoria-Geral da AGU compete a fiscalização das atividades funcionais dos seus respectivos membros, a realização de correições nos órgãos jurídicos, a apreciação de representações relativas à atuação dos membros da AGU, dentre outras atribuições. De outra sorte, ao Conselho Superior da AGU, órgão colegiado de deliberação, que conta inclusive com representantes eleitos das carreiras, compete propor, organizar e dirigir os concursos de ingresso, organizar listas de promoção e remoção e decidir sobre a confirmação no cargo ou exoneração dos membros.

Mas, e a atividade consultiva? Esta fica a cargo, a nível central, da Consultoria-Geral da União, a quem incumbe colaborar com o assessoramento jurídico ao Presidente da República, na produção de pareceres, informações e demais trabalhos jurídicos que lhes sejam atribuídos pelo Advogado-Geral da União. Nos Estados, o assessoramento dos órgãos federais é feito, também de forma centralizada, pelas Consultorias Jurídicas da União (CJU's) – antigos Núcleos de Assessoramento Jurídicos (NAJ's) –, que se responsabilizam pela confecção de pareceres e informações estritamente aos órgãos da Administração Pública Federal direta que se localizem na respectiva jurisdição.

No entanto, o maior trabalho da atividade consultiva ocorre mesmo no âmbito dos Ministérios e nas Secretarias da Presidência da República que possuam este status. Atualmente, a Administração Federal conta com 39 (trinta e nove) Ministérios e, em cada um destes, há uma estrutura da Advocacia-Geral da União, que são exatamente as Consultorias Jurídicas. Ditas Consultorias Jurídicas, nos termos do art. 11 da Lei Complementar n. 73/93, têm por função assessorar os Ministros de Estado; exercer a coordenação dos órgãos jurídicos dos respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas; fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguida em suas áreas de atuação e coordenação quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União; elaborar estudos e preparar informações, por solicitação de autoridade indicada no caput deste artigo; assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados ou já efetivados, e daqueles oriundos de órgão ou entidade sob sua

coordenação jurídica; e examinar, prévia e conclusivamente, os textos de edital de licitação, como os dos respectivos contratos ou instrumentos congêneres, a serem publicados e celebrados e os atos pelos quais se vá reconhecer a inexigibilidade, ou decidir a dispensa, de licitação.

E é inegável a importância prática da presença da AGU em cada Ministério. Se a atividade consultiva de todos os Ministérios estivesse concentrada e centralizada na Consultoria-Geral da União, certamente as demandas demorariam bem mais para serem analisadas, bem como haveria o comprometimento no aspecto das relações do órgão jurídico com as autoridades, assim como também no tocante à especialização de matérias.

Da forma em que se está organizado, há a presença da AGU na estrutura de cada pasta ministerial, inclusive com a lotação permanente de advogados públicos, com o objetivo de prestar, de modo mais direto e efetivo, o assessoramento aos Ministros, Secretários-Executivos e demais autoridades daquela pasta, contribuindo ativamente na formulação, defesa e implementação das políticas públicas.

Na estrutura das Consultorias Jurídicas dos Ministérios, algumas atividades são mais frequentemente demandadas. Dentre elas, pode-se destacar a análise prévia dos editais de licitação, contratos e congêneres, bem como os atos pelos quais se vá reconhecer a dispensa ou a inexigibilidade de licitação. Não fosse a atuação séria e coesa dos advogados públicos, certamente seriam mais frequentes as licitações viciadas, dirigidas e em contraposição aos mais basilares princípios do Direito Administrativo. As manifestações dos advogados públicos, nesses casos, contribuí muito para cercear subjetivismos, limitar a discricionariedade do administrador e impedir vícios que acabariam tornando o procedimento vulnerável à corrupção⁴. As Consultorias Jurídicas conseguem apontar, com antecedência, os equívocos em tais situações, permitindo-se assim ao administrador o saneamento dos procedimentos, com vistas à adequação aos termos da lei.

Ademais, também de suma importância, no que toca à atuação das Consultorias Jurídicas dos Ministérios, é a análise prévia e, muitas vezes até mesmo a confecção, dos instrumentos normativos, como projetos de lei, decretos, medidas provisórias, portarias, resoluções e instruções normativas. A atuação dos advogados públicos, ao analisarem instrumentos normativos, acaba por contribuir até mesmo para a própria proteção de direitos fundamentais, impedindo a edição de atos que os contrariem ou que façam restrições descabidas, que atinjam o seu núcleo

4 SILVEIRA, Angélica Moreira Dresch da. A função consultiva da Advocacia-Geral da União na prevenção da corrupção nas licitações e contratações públicas. *Revista da Escola da AGU – Advocacia-Geral da União*. Brasília: Ano VIII, n. 20, abr./jun. 2009. p. 87.

essencial⁵ Não fosse a competente atuação dos advogados públicos, certamente seriam ignorados vícios de inconstitucionalidade formal ou material, ilegalidade e tantos outros defeitos que podem macular a aplicação e a interpretação das normas no sistema jurídico brasileiro.

Os órgãos consultivos servem ainda como importante elo de ligação entre as respectivas pastas ministeriais em que se inserem e os órgãos que atuam na defesa da União em juízo. Diariamente, em função das demandas judiciais ajuizadas pela e especialmente contra a União, em todo o território nacional, as Procuradorias da União necessitam solicitar elementos de fato e de direito que possam embasar os argumentos a serem utilizados nas peças judiciais. E as Consultorias Jurídicas nos Ministérios fazem exatamente essa tarefa de, junto às mais diversas secretarias e departamentos de um ministério, solicitar, obter e interpretar essas informações, municiando o advogado público atuante no contencioso para que melhor faça a defesa da União no processo judicial.

Por essas razões, revela-se inquestionável a importância prática da presença da AGU em cada Ministério. Mesmo se levando em conta o tamanho da máquina pública, e a natural complexidade que é atuar no assessoramento jurídico do Poder Executivo Federal, a atuação da AGU nos Ministérios tem contribuído, de modo cada vez mais decisivo, para uma administração mais proba e para a implementação mais eficiente das políticas e das ações públicas.

3 ORGANIZAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Como não poderia ser diferente, a organização e o quantitativo de advogados/procuradores lotados é diverso em cada Consultoria Jurídica, até mesmo porque cada Ministério tem sua particularidade e diversidade na quantidade e na complexidade das demandas submetidas aos seus respectivos órgãos de assessoramento jurídico.

No âmbito da Consultoria Jurídica do Ministério da Previdência Social, a estrutura é atualmente regida pelo Decreto n. 7.078, de 26 de janeiro de 2010, que aprovou a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e de funções gratificadas do Ministério da Previdência Social.

O art. 6º do anexo I do aludido decreto prevê que à Consultoria Jurídica, órgão setorial da Advocacia-Geral da União, compete assessorar o Ministro de Estado em assuntos de natureza jurídica;

⁵ ALMEIDA, Lilian Barros de Oliveira. A atividade consultiva da Advocacia-Geral da União na promoção dos direitos fundamentais. *Revista da AGU – Advocacia-Geral da União*. Brasília: Ano XI, n. 32, abr./jun. 2012. p. 42.

exercer a coordenação das atividades jurídicas do Ministério; exercer a supervisão das atividades jurídicas das entidades vinculadas; fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a serem uniformemente seguidos em sua área de atuação e coordenação, quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União; elaborar estudos e preparar informações, por solicitação do Ministro de Estado; assistir o Ministro de Estado no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem por ele praticados ou já efetivados e daqueles oriundos de órgão ou entidade sob sua coordenação jurídica; examinar, prévia e conclusivamente, no âmbito do Ministério, os textos de edital de licitação, assim como os dos respectivos contratos ou instrumentos congêneres, a serem publicados e celebrados, bem como os atos pelos quais se vão reconhecer os casos de dispensa e as situações de inexigibilidade; e cumprir e fazer cumprir a orientação normativa emanada da Advocacia-Geral da União, nos termos da lei.

O detalhamento das atividades da Consultoria Jurídica, por sua vez, está estatuído em seu Regimento Interno, aprovado pela Portaria n. 751, de 29 de dezembro de 2011, em seu Anexo III. Em tal regimento, consta a disciplina das competências e atribuições de cada coordenação-geral da Consultoria Jurídica, bem como a forma por meio do qual a Consultoria Jurídica será provocada e responderá às consultas que eventualmente lhe forem dirigidas.

As consultas dirigidas à Consultoria Jurídica são encaminhadas pelo Ministro de Estado, pelo Secretário-Executivo, pelos Secretários, Subsecretários, Diretores de Departamento e Chefe de Gabinete do Ministro, ou mesmo por seus substitutos eventuais, devidamente autuados em processo administrativo e instruídos com uma exposição clara do assunto, manifestação da área técnica e descrição do objeto de indagação jurídica, sendo facultado à Consultoria Jurídica restituir à origem os processos insuficientemente preparados pelo órgão responsável.

Atualmente, há três coordenações gerais na Consultoria Jurídica do Ministério da Previdência Social, quais sejam, a Coordenação-Geral de Direito Previdenciário, a Coordenação-Geral de Direito Administrativo e a Coordenação-Geral de Processo Administrativo-Disciplinar.

Compete à Coordenação-Geral de Direito Previdenciário, nos termos do art. 4º do Anexo III da citada portaria, assessorar o Consultor Jurídico na orientação dos dirigentes dos órgãos do Ministério e das entidades vinculadas, em questões jurídicas de natureza previdenciária; coordenar, orientar e revisar a emissão de pareceres em matéria previdenciária, a serem submetidos à aprovação do Consultor Jurídico;

examinar Projetos de Lei, de Medida Provisória, de Decreto e outros atos normativos que envolvam matéria previdenciária, inclusive no que se refere a convenções, tratados e demais atos normativos internacionais; coordenar e orientar a preparação de informações a serem prestadas em Juízo ou à Advocacia-Geral da União para defesa da União, em sua área de competência; e elaborar estudos sobre temas previdenciários, por solicitação do Consultor Jurídico.

Já à Coordenação-Geral de Direito Administrativo compete, conforme o art. 7º, assessorar o Consultor Jurídico na orientação dos dirigentes dos órgãos do Ministério e das entidades a ele vinculadas em questões jurídicas de legislação de pessoal, licitações, contratos, convênios e outros instrumentos congêneres; coordenar, orientar e revisar a emissão de pareceres em matéria administrativa, a serem submetidos à aprovação do Consultor Jurídico; examinar projetos de atos normativos que envolvam matéria de sua competência; coordenar e orientar a preparação de informações a serem prestadas à Advocacia-Geral da União e ao Poder Judiciário para defesa da União, em sua área de competência; manifestar-se sobre a legalidade das justificativas para os casos de dispensa e para as situações de inexigibilidade de licitação; elaborar estudos sobre temas de direito administrativo, por solicitação do Consultor Jurídico; e examinar as propostas de regimentos internos do Ministério e das entidades vinculadas.

Por sua vez, à Coordenação-Geral de Processo Administrativo Disciplinar cabe assessorar o Consultor Jurídico na orientação dos dirigentes dos órgãos do Ministério e das entidades a ele vinculadas em questões jurídicas de natureza disciplinar; coordenar, orientar e revisar a emissão de pareceres e de informações em matéria disciplinar a serem submetidos à aprovação do Consultor Jurídico; pronunciar-se sobre a legalidade de procedimentos administrativos disciplinares e de sindicância, pedidos de reconsideração e revisão, recursos hierárquicos e outros atos administrativos disciplinares a serem decididos pelo Ministro da Previdência Social ou outras autoridades competentes do Ministério; coordenar e orientar a preparação de informações a serem prestadas à Advocacia-Geral da União e ao Poder Judiciário para defesa da União, em sua área de competência; coordenar o exame de ordens e sentenças judiciais relativas à matéria disciplinar e orientar quanto ao seu exato cumprimento; elaborar e examinar portarias e outros atos que tratem de matéria disciplinar, a serem assinados pelo Ministro ou outras autoridades competentes do Ministério; e elaborar estudos e preparar informações, por solicitação do Consultor Jurídico.

Há uma plena delimitação da especialização técnica em cada coordenação-geral, a fim de que as matérias, tão logo cheguem à Consultoria Jurídica, sejam distribuídas pelo Consultor Jurídico a uma das coordenações-gerais, de modo a serem redistribuídas pelos respectivos coordenadores-gerais a um dos advogados/procuradores lá lotados, obedecendo a critérios quantitativos, mas também de experiência e conhecimento em determinadas questões jurídicas. Uma vez confeccionados os pareceres – que rotineiramente são previamente discutidos em equipe ainda na fase de elaboração –, estes são submetidos aos respectivos coordenadores temáticos e, em sequência, aos coordenadores-gerais para que, após aprovação destes, sejam submetidos à análise e aprovação do Consultor Jurídico do Ministério.

Em função da independência técnica possuída por cada Advogado/Procurador, ainda que haja qualquer tipo de discordância por parte dos Coordenadores-Gerais ou do Consultor Jurídico em relação à fundamentação ou conclusão do parecer, assegura-se que este fique nos autos, nos exatos termos elaborados, de modo que a discordância – situação rara na Consultoria Jurídica da Previdência Social, diga-se de passagem – deverá ser justificada em despacho apartado.

Como bem lembram Jessé Torres Pereira Júnior e Marinês Restelatto Torres, a discordância ou a complementação, expressa pelo superior hierárquico quanto à manifestação jurídica do subordinado, apoiada por lições da doutrina e pela jurisprudência dos tribunais judiciais e/ou de contas, é salutar por consignar a existência de questão duvidosa ou controvertida e a variação de entendimento jurídico em relação a ela, possibilitando-se ao gestor público conhecê-las na tomada de decisão⁶.

Ressalte-se, por fim, que nos termos do previsto no art. 42 da Lei Complementar n. 73/93 e no art. 19 do Regimento Interno da Consultoria Jurídica, os pareceres aprovados pelo Ministro de Estado da Previdência Social obrigatoriamente vinculam o entendimento jurídico no âmbito do Ministério, assim como também dos órgãos subordinados e das entidades vinculadas. Essa faculdade tem sido bem utilizada no âmbito da Previdência Social, porque é vista como uma importante ferramenta de redução da litigiosidade e da uniformização de entendimentos na aplicação das normas previdenciárias, notadamente dada a capilaridade de um dos seus órgãos vinculados, no caso, o Instituto Nacional do Seguro Social. Em regra, abre-se amplo debate entre os mais variados setores, órgãos e departamentos envolvidos, colhendo-se impressões e opiniões, a fim de se construir um

6 PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. Responsabilidade da Assessoria Jurídica no Processo Administrativo das Licitações e Contratações. *Revista da AGU – Advocacia-Geral da União*. Brasília: Ano X, n. 29, jul./set. 2011. p. 140-141.

parecer normativo que efetivamente retrate o ânimo da pasta ministerial em relação a um determinado tema dotado de maior sensibilidade.

4 DESAFIOS DA ATIVIDADE CONSULTIVA NO ÂMBITO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Não são poucos e nem pequenos os desafios da atividade consultiva no âmbito da Previdência Social. Trata-se, sem dúvida, de uma das mais sensíveis áreas da Administração Federal, como o são também a saúde e os transportes.

Um dos maiores desafios, sem dúvida, reside na análise dos inúmeros processos administrativo-disciplinares, em razão da competência do Ministro de Estado para demitir servidores do Instituto Nacional do Seguro Social. Segundo dados da Controladoria-Geral da União – CGU, no ano de 2012, o Ministério da Previdência Social respondeu por aproximadamente 25% (vinte e cinco por cento) das demissões na Esplanada dos Ministérios. Com o fortalecimento dos instrumentos de controle e investigação, e como fruto das parcerias com a própria CGU e com o Departamento de Polícia Federal, cada vez mais são identificadas fraudes na concessão de benefícios previdenciários, acarretando na conseguinte apuração em sede administrativa e levando muitas vezes à proposta de demissão de servidores.

Ademais, o deficitário sistema previdenciário, quer no regime geral, quer nos regimes próprios, leva à constante necessidade de alterações normativas, demandando a vigilância e a atenção permanente da Consultoria Jurídica, participando de reuniões, grupos de trabalho, oficinas e analisando diariamente dezenas de minutas de projetos de emendas constitucionais, leis, decretos, portarias, dentre outros atos.

Como se não bastasse, muito embora as demandas contra a União (administração direta), em matéria previdenciária, não representem o maior quantitativo das ações em curso na Justiça Federal, o INSS, autarquia vinculada ao MPS, é o maior litigante, quer da Justiça Federal (43,12%), quer do Poder Judiciário como um todo (22,33%), conforme dados do ano de 2011, do Conselho Nacional de Justiça⁷. Sendo assim, como o Ministério da Previdência Social é o responsável pela formulação das políticas previdenciárias, indiretamente cumpre a ele contribuir para a redução da litigiosidade.

Nesse aspecto, aliada à já citada colaboração na confecção de atos legais e infra-legais, os pareceres normativos, assegurados pelo art. 42 da

Lei Complementar n. 73/93, representam importante ferramenta para se uniformizar a atuação dos vários órgãos da Previdência Social no país e, em especial, para se reduzir a propositura de ações contra o INSS. Apenas nesta atual gestão, iniciada em janeiro de 2011, o Ministro da Previdência Social aprovou nove pareceres da Consultoria Jurídica, a maior parte deles sobre regime geral de previdência social, e que foram construídos com ampla discussão no âmbito desta pasta ministerial.

Finalmente, importa realçar que, para que se tenha um assessoramento de qualidade, tanto melhor que os órgãos jurídicos que atuem na área da Previdência se integrem. E isto tem acontecido com frequência, já que a Consultoria Jurídica do Ministério da Previdência Social e as Procuradorias Federais do INSS e da PREVIC têm mantido freqüentes contatos, quer telefônicos, quer virtuais, quer presenciais em reuniões, oficinas, encontros ou seminários, compartilhando experiências e unindo esforços em prol de um fim comum.

Não são poucos os desafios, mas não é pequena a disposição. Ainda que não se tenha o quantitativo de Advogados ideal, o comprometimento da equipe, aliada à qualidade das manifestações que são produzidas, revela a certeza de que a atividade consultiva, no âmbito da Previdência Social, continuará sendo bem desempenhada por muito tempo.

5 CONCLUSÃO

Como se pôde depreender ao longo deste estudo, não há como se escapar à importância prática da atividade consultiva dos advogados públicos, manifestada na análise prévia dos procedimentos licitatórios, contratos e convênios, no estudo e na confecção de atos normativos a serem editados pelo Poder Público e na verificação das sindicâncias e processos administrativo-disciplinares sob julgamento.

A Advocacia-Geral da União, como sabido, tem sua atividade consultiva coordenada pela Consultoria-Geral da União, apresentando uma Consultoria Jurídica em cada Ministério, a fim de assessorar diretamente os Ministros de Estado e as demais autoridades do respectivo órgão, e contribuindo para a formulação e para a garantia das políticas públicas.

Neste estudo, além do destaque necessário para a importância da atividade consultiva no âmbito dos Ministérios, apresentou-se a organização, a composição e a divisão de tarefas no âmbito da Consultoria Jurídica do Ministério da Previdência Social, esclarecendo-se os papéis e as atribuições de cada setor.

Desafios, pois, não faltam aos órgãos que desempenham o consultivo no âmbito da Previdência, em especial no que pertine à redução de demandas,

⁷ 100 Maiores Litigantes – Conselho Nacional de Justiça. Brasília: março de 2011. Disponível em: <www.s.conjur.com.br>. Acesso em: 01 out. 2013.

por ser o INSS o maior litigante da Justiça Brasileira. É de se pensar que a utilização de ferramentas como os pareceres normativos, aliada à crescente integração entre os advogados públicos e respectivos órgãos consultivos, apresentem como produto final uma atuação mais uniforme e, em especial, o atendimento do fim maior da Administração, que é o interesse público.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Lilian Barros de Oliveira. A atividade consultiva da Advocacia-Geral da União na promoção dos direitos fundamentais. *Revista da AGU – Advocacia-Geral da União*. Brasília: Ano XI, n. 32, abr./jun. 2012.

ANDRETTA JÚNIOR, Homero. Proibição na Administração da Justiça e na Advocacia Pública: o princípio da eficiência processual. *Debates em Direito Público*. Brasília: Ano 7, n. 7, out. 2008.

GOMES, Antonio Cavaliere. Da atuação da advocacia pública no contexto brasileiro de ativismo judicial – o exemplo do caso Raposa Serra do Sol. *Revista da AGU – Advocacia-Geral da União*. Brasília: Ano X, n. 28, abr./jun. 2011.

HAUSHILD, Mauro Luciano; GUEDES, Jefferson Carús; RODRIGUES JÚNIOR, Otávio Luiz (coord). *Conclusões do II Congresso Brasileiro das Carreiras Jurídicas de Estado*. Brasília: IP, 2011.

MACEDO, Rommel. *A Advocacia-Geral da União na Constituição de 1988*. São Paulo: LTR, 2008.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. Responsabilidade da Assessoria Jurídica no Processo Administrativo das Licitações e Contratações. *Revista da AGU – Advocacia-Geral da União*. Brasília: Ano X, n. 29, jul./set. 2011.

SILVEIRA, Angélica Moreira Dresch da. A função consultiva da Advocacia-Geral da União na prevenção da corrupção nas licitações e contratações públicas. *Revista da AGU – Advocacia-Geral da União*. Brasília: Ano VIII, n. 20, abr./jun. 2009.

VIEIRA JÚNIOR, Ronaldo Jorge Araújo. A advocacia pública consultiva federal e a sustentabilidade jurídico-constitucional das políticas públicas: dimensões, obstáculos e oportunidades na atuação da Advocacia-Geral da União. *Revista da AGU – Advocacia-Geral da União*. Brasília, Ano VIII, n. 19, jan./mar./2009.

Esta obra foi impressa pela Imprensa Nacional
SIG, Quadra 6, Lote 800 - 70610-460, Brasília – DF
Tiragem: 1.500 exemplares