

Ofício nº 159/2012- MLS/ANAUNI

Brasília, 04 de setembro de 2012.

A Sua Excelência o Senhor
DEPUTADO FEDERAL MARCO MAIA
Presidente da Câmara Dos Deputados
Palácio do Congresso Nacional - Praça dos Três Poderes
Brasília/DF - CEP 70160-900

Assunto: Solicita devolução do PLP nº 205/2012 à Presidência da República.

Excelentíssimo Senhor Presidente,

A **Associação Nacional dos Advogados da União - ANAUNI**, entidade representativa de âmbito nacional, fundada em 1996 com a finalidade de defender as prerrogativas da carreira de Advogado da União, pugnando pelo aperfeiçoamento e manutenção da ordem jurídica no serviço público federal e pela colaboração com os Poderes públicos na garantia da ordem jurídico-social, vem, por intermédio de seu Presidente, à presença de Vossa Excelência, expor e requerer o que segue.

2. No dia 31 de agosto de 2012, foi protocolado, na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 205/2012, que objetiva alterar a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União.

3. A este respeito, cumpre inicialmente ressaltar que o aludido projeto não foi previamente discutido com os principais interessados, quais sejam: os membros da Advocacia-Geral da União. Com efeito, antes de a Presidência da República encaminhar o texto à apreciação da Câmara dos Deputados, não ocorreu qualquer audiência pública, seminário, congresso ou mesmo reunião técnica com as entidades representativas das carreiras que integram a AGU, visando a dialogar publicamente acerca do tema. Podemos afirmar, com toda certeza, que **o PLP nº 205/2012 não foi discutido ampla e democraticamente com as carreiras da Advocacia-Geral da União**, tendo tramitado de forma reservada durante sua elaboração.

4. Convém ressaltar que, na gestão do ex-Advogado-Geral da União, Ministro Dias Toffoli, chegou-se a discutir um anteprojeto de alteração da Lei Complementar nº



ANAUNI

Associação Nacional dos Advogados da União

73/1993, o qual não foi acolhido pelo atual Advogado-Geral da União, Ministro Luís Inácio Adams. Por oportuno, consigne-se que, somente no último dia 30 de julho de 2012, o atual chefe da AGU convidou esta entidade de classe para uma reunião, ainda assim para simplesmente **apresentar** o texto de um novo anteprojeto, **sem qualquer discussão de mérito**.

5. Traçadas essas considerações preliminares, demonstraremos as mais flagrantes inconstitucionalidades do Projeto de Lei Complementar nº 205/2012. Por óbvio, há vários outros aspectos que ferem o ordenamento jurídico, os quais serão objeto de manifestações futuras desta associação.

I - DA CONTRARIEDADE AO PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO

6. Inicialmente, cumpre observar que o PLP nº 205/2012 contraria, frontalmente, o princípio do concurso público, na medida em que considera “membros da Advocacia-Geral da União” os ocupantes “de cargos de natureza especial e em comissão de conteúdo eminentemente jurídico”.

7. Segundo o referido projeto, vários desses cargos comissionados poderão ser ocupados por pessoas que não foram aprovadas em concursos públicos para a Advocacia-Geral da União. Veja-se:

*“Art. 2º-A São membros da Advocacia-Geral da União, além dos integrantes das suas carreiras jurídicas, os detentores, no âmbito dos órgãos que integram o Sistema da Advocacia Pública da União, **de cargos de natureza especial e em comissão de conteúdo eminentemente jurídico.**”*

(...)

Art. 49-A. São privativos de membros efetivos da Advocacia-Geral da União os cargos:

I - de Corregedor-Geral e de Corregedor Regional da Advocacia da União, e de Secretário de Contencioso Constitucional;

II - em comissão do Grupo de Direção e Assessoramento Superiores - DAS nível 6 ou inferiores, com atribuição de representação judicial; e

III - em comissão do Grupo de Direção e Assessoramento Superiores - DAS nível 4 ou inferiores, com atribuição de chefia de unidade jurídica.

*Parágrafo único. **As restrições de que trata este artigo não se aplicam aos órgãos singulares.***

Art. 49-B. Os cargos de Procurador-Geral da União, da Fazenda Nacional, Federal e do Banco Central e de Consultor Geral da União são privativos de



ANAUNI

Associação Nacional dos Advogados da União

bacharel em Direito, de elevado saber jurídico, com no mínimo dez anos de prática de atividade jurídica.

Art. 58. Os cargos de Consultor Jurídico dos Ministérios são privativos de bacharel em Direito, de elevado saber jurídico, com no mínimo cinco anos de prática de atividade jurídica.” (grifou-se)

8. Pela leitura desses dispositivos, infere-se que:

a) no que tange às atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, estas somente serão exercidas por profissionais concursados no caso de cargos “em comissão do Grupo de Direção e Assessoramento Superiores - DAS nível 4 ou inferiores, com atribuição de chefia de unidade jurídica”. **A contrario sensu, todos os cargos comissionados que não tiverem atribuição de chefia de órgão jurídico (consultivo) poderão ser ocupados por pessoas não concursadas;**

b) os cargos de Procurador-Geral da União, da Fazenda Nacional, Federal e do Banco Central, de Consultor-Geral da União e de Consultor Jurídico de Ministério poderão ser ocupados por advogados não concursados.

9. Portanto, sem terem prestado qualquer concurso público e sem qualquer critério técnico e objetivo de nomeação, dezenas de ocupantes de cargos comissionados serão considerados “membros da Advocacia-Geral da União”. Mais: confere-se a tais profissionais “o mesmo tratamento dispensado aos titulares das demais funções essenciais à justiça”, nos termos do art. 2º, § 2º, inciso IV, c/c o art. 26-A, inciso V, do referido projeto. Em suma, tais agentes **terão o mesmo tratamento dos membros do Ministério Público e da Defensoria Pública, embora não tenham sido aprovados em concurso público e apesar de ocuparem cargos sem status constitucional.**

10. A este respeito, saliente-se que a Constituição Federal de 1988 é clara ao exigir a aprovação em concurso público de provas e títulos, para ingresso na Advocacia-Geral da União. A única ressalva é o próprio Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República, atendidos os critérios do art. 131, § 1º, da Constituição Federal. Veja-se:

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



ANAUNI

Associação Nacional dos Advogados da União

(...)

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

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

§ 2º - O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos." (grifou-se)

11. Neste sentido, o Supremo Tribunal Federal entende que os Advogados Públicos **concursados** devem exercer, com exclusividade, suas competências. Para a Suprema Corte, o acesso aos cargos que integram a Advocacia Pública depende, sempre, de prévia aprovação em concurso público de provas e títulos, nos termos do que prescreve a Constituição de 1988. Com efeito, no julgamento da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 881/ES, o Ministro Relator, Celso de Mello, explicitou que:

*"[...] numa análise preliminar, parece não haver lugar para nomeações em comissão de servidores públicos que venham a ser designados, no âmbito do Poder Executivo, para o exercício de funções de assistência, de assessoramento ou de consultoria na área jurídica."*¹ (grifou-se)

12. Apesar de o Ministro Celso de Mello se referir ao art. 132 da Constituição Federal, relativo aos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, é evidente que tal *opinio iuris* se aplica à Advocacia-Geral da União, vez que o acórdão tem por base a função de advocacia pública desempenhada.

13. Além de inconstitucional, o PLP nº 205/2012 acabará fomentando a corrupção nos órgãos públicos federais, mitigando a isenção técnica nas atividades da Advocacia-Geral da União. A título de exemplo, editais de licitação serão analisados por pessoas nomeadas

¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI 881 MC/ES – Espírito Santo. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 02 ago. 1993. DJ de 25.04.1997a, p. 15.197.



ANAUNI

Associação Nacional dos Advogados da União

com base em critérios subjetivos e, por vezes, políticos, muitas delas sem qualquer experiência técnica.

14. Além de macular o princípio do concurso público, o referido projeto atenta contra a natureza institucional da Advocacia-Geral da União, conforme se verá a seguir.

II - DA OFENSA À NATUREZA INSTITUCIONAL DA AGU

15. De acordo com o art. 131 da Constituição Federal de 1988, a Advocacia-Geral da União é uma “**instituição**”, com organização e funcionamento dispostos em lei complementar.

16. Segundo Cretella Júnior, o termo “instituição” designa o “organismo” ou “conjunto de órgãos sobre o qual ocorre incidência normativa. Trata-se de **unidade de fato** [...] cuja formação tem como causa a necessidade da consecução de objetivos bem definidos, em lei especial” (grifou-se).²

17. À luz dessas considerações, infere-se que o Projeto de Lei Complementar nº 205/2012 **desfigura**, substancialmente, a Advocacia-Geral da União, **retirando-lhe a unidade organizacional**. Isto se vê, claramente, nos seguintes dispositivos:

*“Art. 2º Ficam organizadas, **sob a forma de sistema**, as funções de que trata o art. 1º.*

*§ 1º O **Sistema da Advocacia Pública da União** é estruturado e compreende todas as atividades necessárias ao desempenho das funções de que trata o art. 1º.*

§ 2º Integram o Sistema da Advocacia Pública da União:

I - o Advogado-Geral da União, como órgão central;

II - como órgãos setoriais: (...)

III - como órgãos específicos:

(...)

*IV - a Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República e a Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, **como órgãos singulares**.”(grifou-se)*

² CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992, p. 3337.



ANAUNI

Associação Nacional dos Advogados da União

18. Ora, o art. 131, *caput* e § 1º, da Constituição Federal é claro ao dispor que o Advogado-Geral da União é o “chefe” da “instituição”. Em momento algum, o texto constitucional fala em “Sistema da Advocacia Pública da União”. Desta forma, cabe indagar: qual é a lógica da expressão “sistema”?

19. A resposta a esse questionamento é evidente: **o objetivo do projeto é impedir uma organização unitária (e institucional) da Advocacia-Geral da União**. Em vez de um corpo organizacional coeso, passa-se a ter órgãos sem qualquer vinculação administrativa com o chamado “órgão central” (Advogado-Geral da União).

20. Noutras palavras, **em vez de ser uma instituição com unidade organizacional e funcional, a AGU se transformará num “sistema”**, tendo uma única pessoa como “órgão central”: o Advogado-Geral da União. Este, porém, terá uma atuação limitada à vinculação técnica de determinados órgãos, sem qualquer ingerência administrativa.

21. Tais aspectos se confirmam nos seguintes preceitos do PLP nº 205/2012:

a) art. 4º, inciso XVII, que retira do Advogado-Geral da União a competência para autorizar os afastamentos de determinados membros da instituição, inclusive aqueles “em exercício nas Consultorias Jurídicas da União junto aos Ministérios e nos órgãos singulares”,³

b) art. 49-A, parágrafo único, ao prever que, nos “órgãos singulares”, nenhum cargo é privativos dos membros efetivos (concursados) da Advocacia-Geral da União.⁴

22. Trata-se, certamente, de um verdadeiro **desmonte** da Advocacia-Geral da União, que passará a ter **órgãos jurídicos estruturados sem critérios uniformes**.

³ “Art. 4º (...)

XVII - autorizar os afastamentos dos membros das carreiras da Advocacia-Geral da União, com exceção dos Procuradores da Fazenda Nacional, Procuradores do Banco Central e dos membros da Advocacia-Geral da União em exercício nas Consultorias Jurídicas da União junto aos Ministérios e nos órgãos singulares de que trata o inciso IV do caput do art. 20-A;

⁴ “Art. 49-A. São privativos de membros efetivos da Advocacia-Geral da União os cargos:

(...) ”

Parágrafo único. As restrições de que trata este artigo não se aplicam aos órgãos singulares.”(grifou-se)



ANAUNI

Associação Nacional dos Advogados da União

23. Por fim, cabe adentrar ao último aspecto que demonstra a flagrante inconstitucionalidade do Projeto de Lei Complementar nº 205/2012: a ausência de independência técnica dos membros da Advocacia-Geral da União.

III - DA AUSÊNCIA DE INDEPENDÊNCIA TÉCNICA DOS MEMBROS DA AGU

24. De acordo com o art. 133 da Constituição Federal, “o advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei” (grifou-se).

25. Tendo por fundamento de validade esse preceito constitucional, a Lei nº 8.906, de 1994 (Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil) dispõe que:

“Art. 7º São direitos do advogado:

I - exercer, com liberdade, a profissão em todo o território nacional;

(...)

§ 2º O advogado tem imunidade profissional, não constituindo injúria, difamação puníveis qualquer manifestação de sua parte, no exercício de sua atividade, em juízo ou fora dele, sem prejuízo das sanções disciplinares perante a OAB, pelos excessos que cometer.

Art. 31 (...)

§ 1º O advogado, no exercício da profissão, deve manter independência em qualquer circunstância.” (grifou-se)

26. Esta disposição se aplica aos membros da Advocacia-Geral da União, consoante o § 1º do art. 3º da Lei nº 8.906, de 1994, segundo o qual:

“Exercem atividade de advocacia, sujeitando-se ao regime desta lei, além do regime próprio a que se subordinem, os integrantes da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria da Fazenda Nacional, da Defensoria Pública e das Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas entidades de administração indireta e fundacional.”(grifo nosso).

27. Ocorre que, contrariando tais parâmetros normativos, o Projeto de Lei Complementar nº 205/2012 estipula que:

“Art. 26 (...)

§ 6º Para os fins dos §§ 4º e 5º, considera-se erro grosseiro a inobservância das hierarquias técnica e administrativa fixadas nesta Lei Complementar, no



ANAUNI

Associação Nacional dos Advogados da União

Regimento Interno da Advocacia-Geral da União e nas disposições normativas complementares dos órgãos da Advocacia-Geral da União.

(...)

Art. 27. Os membros da Advocacia-Geral da União sujeitam-se às proibições e impedimentos estabelecidos nesta Lei Complementar e, também, aos deveres previstos na Lei no 8.112, de 1990, na Lei no 8.906, de 1994, especialmente:

(...)

X - observar a hierarquia (...) técnica; e” (grifou-se)

28. Obviamente, as expressões “hierarquia” e “independência” são antagônicas. Isto porque a relação hierárquica, em nível pessoal, implica “um poder de dar ordens e o correlato dever de obediência”.⁵ Noutros termos, trata-se de “dar ordens aos subordinados”, os quais não podem ter qualquer independência técnica.⁶

29. É certo que deve haver certa hierarquia “administrativa” na Advocacia-Geral da União, a exemplo do que ocorre em diversos órgãos (nos distintos Poderes da República). Eis uma exigência de organização gerencial. Por outro lado, tratando-se da advocacia, a hierarquia não pode ter contornos “**técnicos**”, que tolham a liberdade de exercício profissional.

30. Com efeito, não há o menor sentido em pretender que um determinado membro da AGU “**dê ordens**” a outro, relativamente ao teor de um parecer que será exarado, determinando o entendimento a ser proferido. Isto feriria, de morte, a própria dignidade da função de advogado!

31. Como bem afirma Sérgio de Andréa Ferreira:

“Se o advogado, profissional liberal, ‘é inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão’ (art. 133), também a advocacia pública (Advocacia-Geral da União e Procuradorias locais) [...] tem sua independência (...). Se aquele ‘é indispensável à administração da justiça’ [...], tomada essa no seu sentido amplo sublinhado, igualmente o são os advogados públicos [...]”. ”⁷(grifou-se)

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 108.

⁶ Ibidem, p. 107.

⁷ FERREIRA, Sérgio de Andréa. Comentários à Constituição. In: CUNHA, Fernando Whitaker da (Coord.). **Comentários à Constituição**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1991. v. 3, p. 12.



ANAUNI

Associação Nacional dos Advogados da União

32. Frise-se que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 470, apesar de ter desvincilhado a Advocacia Pública da noção de “independência funcional” atribuível ao Ministério Público, em momento algum afirmou que o mister advocatício se sujeita a hierarquia técnica. Pelo contrário, veem-se os seguintes votos nesse julgado:

a) do Ministro Sepúlveda Pertence, reconhecendo a “independência profissional” do Advogado Público, “sobretudo quando atue em função de consultoria”;

b) do Ministro Gilmar Mendes, deixando claro que a Advocacia Pública deve possuir certas garantias;

c) voto do Ministro Marco Aurélio Mello, no sentido de que a independência do Advogado Público “condiz com a atuação a ser exercida e é ínsita a essa atuação, considerado um grau, como disse, de responsabilidade pública maior”.

33. Ressalte-se também que a própria Advocacia-Geral da União, no Parecer nº GQ - 24, aprovado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, entende que “a positividade da disciplina específica dos servidores públicos, na condição de advogados, não lhes tolhe a isenção técnica ou **independência da atuação profissional**” (grifou-se).⁸

34. Portanto, em 1994, a Advocacia-Geral da União já consagrava a “independência da atuação profissional” de seus membros, consignada no aludido Parecer nº GQ - 24. Este pronunciamento é vinculante para toda a Administração Pública Federal.⁹

35. Assim, causa perplexidade observar que, decorridos 18 (dezoito) anos desde o referido parecer, o Poder Executivo formule um projeto de lei falando em “hierarquia técnica” na Advocacia-Geral da União.

⁸ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Parecer GQ-24. **Pareceres da AGU**, Brasília, v. 2, p. 243, [1994]. Disponível em: <http://200.181.70.163/pareceres/index_default.htm>. Acesso em: 26 jun. 2006.

⁹ Vide o art. 40, caput e § 1º, da Lei Complementar nº 73, de 1993:

“Art. 40. Os pareceres do Advogado-Geral da União são por este submetidos à aprovação do Presidente da República.

§ 1º O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento.”



ANAUNI

Associação Nacional dos Advogados da União

IV - DA NECESSIDADE DE DEVOLUÇÃO DO PLP Nº 205/2012 À PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

36. Por todas essas considerações, infere-se que o Projeto de Lei Complementar nº 205/2012 parte de premissas flagrantemente inconstitucionais. Tal projeto acaba delineando uma Advocacia-Geral da União que:

- a) tem suas funções (em grande parte) exercidas por profissionais ocupantes de cargos em comissão, nomeados sem qualquer critério técnico ou aprovação em concurso público;
- b) deixa de ser uma verdadeira instituição (com unidade organizacional) para tornar-se um “sistema”, composto por diversos órgãos sem parâmetros administrativos e gerenciais uniformes;
- c) passa a ter advogados sujeitos à “hierarquia técnica”, sem a necessária independência consagrada no texto constitucional.

37. Trata-se, portanto, de um projeto cujo resultado será o **desmonte** da Advocacia-Geral da União, ensejando o **aparelhamento** e a **politização** de suas atividades. Eis um cenário que, inegavelmente, aumentará a corrupção nos órgãos públicos federais, pondo em xeque a própria concepção de Estado Democrático de Direito.

38. Gestado sem qualquer discussão pública e partindo de um viés ideológico claramente inconstitucional, o Projeto de Lei Complementar nº 205/2012 necessita ser **devolvido** à Presidência da República, com fulcro no art. 137, § 1º, inciso II, alínea "b", do Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

“Art. 137. Toda proposição recebida pela Mesa será numerada, datada, despachada às Comissões competentes e publicada no Diário da Câmara dos Deputados e em avulsos, para serem distribuídos aos Deputados, às Lideranças e Comissões.

§ 1º Além do que estabelece o art. 125, a Presidência devolverá ao Autor qualquer proposição que:

(...)

II - versar sobre matéria:

(...)

*b) **evidentemente inconstitucional**;”(grifou-se)*



ANAUNI

Associação Nacional dos Advogados da União

39. Por oportuno, frise-se a existência de precedente na Câmara dos Deputados, no sentido da devolução de projeto inconstitucional. Trata-se do Projeto de Lei nº 2.586/2011, que foi devolvido ao Deputado Federal que o havia formulado, com base no seguinte despacho da Presidência desta Casa parlamentar:

*“**Devolva-se** a proposição, por **contrariar** o disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, alíneas “a” e “c”, c/c **arts. 131 e 132**, todos da Constituição Federal (art. 137, § 1º, inciso II, alínea “b”, do RICD). Oficie-se ao Autor, sugerindo-lhe a forma de Indicação. Publique-se.”*(grifou-se)

40. Como se vê, um dos fundamentos da devolução foi a contrariedade do referido projeto com o art. “131” da Constituição Federal, que trata justamente da Advocacia-Geral da União.

41. Ante o exposto, a Associação Nacional dos Advogados da União, com o objetivo de defender e fortalecer o Estado Democrático de Direito, vem solicitar a Vossa Excelência a devolução do Projeto de Lei Complementar nº 205/2012 à Presidência da República, tendo em vista sua evidente inconstitucionalidade.

42. Por fim, externam-se a Vossa Excelência votos de elevada estima e distinto apreço.

Respeitosamente,



Marcos Luiz da Silva
Presidente da Associação Nacional dos Advogados da União - ANAUNI