

E.M. nº 002 - AGU

Em 30 de junho de 1993.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

A Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, realizou a integração legislativa reclamada pelo art. 131, **caput**, da Constituição da República, instituindo a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União.

2. Ao concretizar as funções institucionais à precisa medida do comando constitucional, previu, objetivamente, a representação judicial e extrajudicial da União, e a consultoria e assessoramento jurídicos ao Poder Executivo.

3. Fundamentalmente, e para maior clareza, o esquema da Instituição pode assim ser esboçado: a) Advogado-Geral da União, como "chefe" da Advocacia-Geral da União é o mais elevado órgão de assessoramento jurídico do Poder Executivo, representando, ainda, a União junto ao Supremo Tribunal Federal, e funcionando como curador da presunção de constitucionalidade da lei perante aquela Corte; b) Procuradoria-Geral da União, a quem incumbe a representação judicial da União junto aos demais Tribunais e à primeira instância da Justiça Federal, comum e especializada; c) Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a quem compete a apuração da liquidez da dívida ativa da União de natureza tributária, a representação privativa da União na execução de sua dívida ativa de caráter tributário, o exame prévio da legalidade dos contratos, acordos, ajustes e convênios do interesse do Ministério da Fazenda, a representação da União nas causas de natureza tributária, bem como as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos no âmbito daquela Secretaria de Estado.

4. Embora suscinto, o quadro acima é o bastante para, *prima facie*, revelar a grandeza da estrutura organizacional da nova Instituição, e o grau correspondente da grave responsabilidade que está a recair sobre os seus dirigentes.

5. O projeto de medida provisória, que ora submeto à elevada consideração de Vossa Excelência, busca a rápida implementação, em todo o território nacional, da estrutura mínima necessária para o exercício das atribuições institucionais da Advocacia-Geral da União, em caráter emergencial.
6. A relevância e a urgência, que justificam a opção legislativa ora proposta, restam bem caracterizadas da leitura conjunta do disposto no art. 131 da Constituição e do art. 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, seguida da análise da Lei Complementar nº 73, de 1993.
7. O primeiro daqueles artigos estabelece 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", e o segundo que "enquanto não aprovadas as leis complementares relativas ao Ministério Público e à Advocacia-Geral da União, o Ministério Público Federal, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, as Consultorias Jurídicas dos Ministérios, as Procuradorias e Departamentos Jurídicos de autarquias federais com representação própria e os membros das Procuradorias das Universidades fundacionais públicas continuarão a exercer suas atividades na área das respectivas atribuições".
8. Com a entrada em vigência da Lei Complementar nº 73, de 1993, ou seja, desde 10 de fevereiro, a defesa judicial da União passou, de pronto, à nova Instituição, e só a esta hoje incumbe.
9. Esse diploma legal, a par de revelar a grandeza da estrutura organizacional do novo Órgão, deixa evidenciada a insuficiência das medidas ali consagradas, tais como a não indicação dos recursos imprescindíveis ao início das atividades de defesa da União em juízo e o indigente elenco de cargos de confiança, em flagrante descompasso com a estrutura organizacional da instituição, que, frise-se, contará, por tempo razoável, apenas com os titulares de seus poucos cargos de confiança e os servidores requisitados para auxiliá-los, além dos Assistentes Jurídicos e Procuradores da Fazenda Nacional que, **excepcional e provisoriamente**, nos primeiros dois anos de seu funcionamento, podem ser designados como representantes judiciais da União, sem prejuízo do regular funcionamento das Consultorias Jurídicas dos Ministérios e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, em seus respectivos universos de atuação.

10. Como referencial do acervo de processos que a Advocacia-Geral da União conduzirá, tão logo expire a interrupção do prazo que a beneficia, retiro do "Relatório Estatístico de Movimentação Processual - Ano 1992", da Procuradoria-Geral da República, que, até fevereiro deste ano, representava a União em juízo o **total de 486.735** processos, dos quais se podem excluir apenas o percentual de 5% a 7% de processos de competência da Procuradoria Criminal, que permanecerão na Procuradoria da República.
11. Este é o quadro, Senhor Presidente, que me leva a submeter ao alto descortínio de Vossa Excelência, o presente projeto de medida provisória, que dispõe sobre o exercício das atribuições institucionais da Advocacia-Geral da União, em caráter emergencial e provisório e dá outras providências.
12. O art. 1º disciplina, em caráter emergencial, o exercício das atribuições institucionais da Advocacia-Geral da União.
13. Com o objetivo de poupar recursos, prevê o art. 2º o fornecimento de bens e serviços necessários à implantação e funcionamento da AGU, por outros órgãos e entidades do Poder Público, mediante convênio.
14. O art. 3º regula as indispensáveis relações de orientação normativa e supervisão técnica entre as Procuradorias Regionais, as Procuradorias nos Estados e no Distrito Federal, e as Seccionais.
15. O art. 4º busca assegurar, aos representantes judiciais da União, a pronta obtenção dos elementos de fato, de direito, e outros, necessários à defesa dos direitos ou interesses desta.
16. O art. 5º contém disposição de natureza transitória, porque somente será aplicado com relação às reclamações trabalhistas ajuizadas por servidores que eram celetistas antes da Lei nº 8.112, de 1990, que instituiu o Regime Jurídico Único.

É compatível, ainda, com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RvCr nº 4.886-0-SP, Diário da Justiça de 2.4.93), que recebe o princípio da imprescindibilidade do Advogado, previsto no art. 133 da Constituição, em termos que não modificam "sua noção, não ampliou o seu alcance e nem tornou compulsória a intervenção do advogado em todos os processos. Legítima, pois, a outorga, por lei, em limites excepcionais, do *ius postulandi* a qualquer pessoa" (extraído da ementa do acórdão do Pleno do STF).

No caso, trata-se de necessidade imperiosa da recém-criada Advocacia-Geral da União, que irá defrontar-se com o desafio de responder por um enorme acervo de processos judiciais, com a agravante de que, nas reclamações trabalhistas, a ausência importa na revelia e confissão da matéria de fato.

Em nome dessa excepcionalidade e da indisponibilidade dos direitos do Erário é que se insere o parágrafo único ao art. 6º, que veda a aplicação do art. 844, parte final, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT.

17. O art. 6º determina que a intimação do representante judicial da União seja feita pessoalmente, assim como acontece com o Ministério Público (art. 236, § 2º, do CPC). Esta providência se justifica em razão do enorme acervo de processos a que me referi acima.

18. O art. 7º fixa a retribuição do cargo efetivo dos integrantes da Carreira de Advogado da União, prevista na Lei Complementar nº 73, de 1993 (art. 69), condição para que se possa dar início ao concurso público que selecionará aqueles que, em definitivo, irão assegurar a defesa da União em juízo.

19. O art. 8º cria as Procuradorias Seccionais indispensáveis à defesa da União, que funcionarão nas cidades onde forem instaladas varas da Justiça Federal, que não são capitais de Estado. Sua implantação dar-se-á paulatinamente, prevendo-se a acumulação, por um mesmo Procurador Seccional, de duas ou mais varas, quando possível tal providência em razão da proximidade física das cidades e do volume de processos.

20. A criação dos cargos de Procurador-Chefe, titulares das Procuradorias da União nos Estados e no Distrito Federal, e de Procuradores Seccionais da União, no art. 9º, atende ao previsto na Lei Complementar nº 73, de 1993, sendo os demais cargos os estritamente necessários ao apoio às atividades da Advocacia-Geral da União.

21. O art. 10 define as sedes das Procuradorias da União e das Procuradorias Seccionais da União.

22. O art. 11 afasta temporariamente a obrigatoriedade da destinação de cinquenta por cento dos cargos em comissão dos Grupos Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 1, 3 e 3, da AGU, aos servidores do seu quadro efetivo. Isto, até que seja organizado o quadro de pessoal da AGU e investidos sessenta por cento dos titulares de seus cargos efetivos. Essa medida é de óbvia necessidade, em face da precariedade do quadro de pessoal da nova Instituição.

23. O art. 12 reescala os cargos da carreira Procurador da Fazenda Nacional, de forma a propiciar à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional o recrutamento dos servidores necessários ao desempenho das suas atribuições.

24. O art. 13 estabelece regra de moralidade administrativa, no sentido de que o preenchimento dos cargos criados só poderá ocorrer segundo a necessidade do serviço, ou seja, paulatinamente, e sempre de acordo com as disponibilidades orçamentárias.

25. Os arts. 14 e 15 estatuem providências indispensáveis ao funcionamento da Instituição, que depende ainda de tempo e de recursos materiais para ultimar o processo de sua instalação.

26. A Gratificação Temporária prevista no art. 16 é essencial às requisições de servidores públicos de alto nível profissional para auxiliarem no desempenho, principalmente, das atividades-fim da AGU. Como medidas restritivas, prevê-se, em seus parágrafos, a não incorporação dessa Gratificação ao vencimento nem aos proventos de aposentadoria ou pensão, bem assim a sua não integração na base de cálculo de quaisquer outros benefícios ou vantagens. Também, que, em nenhuma hipótese, será ela paga aos titulares de cargo, ou função de confiança, e de gratificação de representação de gabinete. Por fim, caberá ao Advogado-Geral da União a disciplina de sua concessão.

27. O art. 17 atribui ao Chefe da Instituição o poder necessário para a expedição dos atos indispensáveis ao cumprimento do disposto no projeto.

28. Estabelece o art. 18 que as despesas decorrentes da proposta correrão à conta das dotações orçamentárias próprias, atendendo-se, assim, ao imperativo constitucional de prévia dotação orçamentária para a criação de cargos.

Respeitosamente,

TARCÍSIO CARLOS DE ALMEIDA CUNHA
Advogado-Geral da União, interino .