

**PRESSUPOSTOS UTILIZADOS NA REGULAMENTAÇÃO DA ADVOCACIA  
PRO BONO, FOLHA DE REGISTRO DE ATIVIDADES E MAGISTÉRIO  
NO ÂMBITO DA ADVOCACIA PÚBLICA FEDERAL**

Aldemario Araujo Castro  
Procurador da Fazenda Nacional  
Corregedor-Geral da Advocacia da União  
Professor da Universidade Católica de Brasília - UCB  
Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília – UCB  
Ex-Procurador-Geral Adjunto da Fazenda Nacional  
Ex-Coordenador-Geral da Dívida Ativa da União  
Ex-Procurador-Chefe da Fazenda Nacional em Alagoas  
Brasília, 21 de setembro de 2009

## **I. Introdução**

Nos últimos meses, vários atos normativos (portarias e instruções normativas) foram adotados no âmbito da Advocacia Pública Federal para regular algumas matérias sensíveis. Entre esses assuntos destacam-se: a) o exercício da advocacia *pro bono*; b) a folha de registro de atividades e c) o exercício de atividades de magistério.

As iniciativas em questão preenchem lacunas existentes praticamente desde o surgimento da Advocacia-Geral da União como instituição. Ademais, alguns outros temas de especial importância, a exemplo da consecução de acordos e da delimitação dos espaços de independência técnica (relativa) dos advogados públicos federais, estão em discussão para adoção dos pertinentes atos normativos.

## **II. Contexto**

Devem ser destacados dois traços importantes do contexto em que tais regulamentações estão inseridas.

Em primeiro lugar, a Advocacia Pública Federal passa por um singular, instigante e desafiador momento de transformações profundas de procedimentos e comportamentos. Trata-se de uma fase de transição cultural que deixa para trás uma certa forma de exercer a advocacia pública e inicia a construção de ferramentas e instrumentos ajustados a um novo padrão de desempenho dos advogados públicos. Neste momento, valores do passado, construídos e assentados durante décadas, perdem continuamente força e sentido diante do surgimento de novos paradigmas de atuação funcional (veja-se, por todos, a “máxima” do recurso “em todo e qualquer caso”).

Em segundo lugar, cresce e ganha consistência o processo de reconhecimento da dignidade funcional especial dos advogados públicos federais, como de resto de todos os advogados públicos. Essa condição funcional específica decorre de três vetores político-jurídicos de relevo: a) a natureza intelectual da atuação do Advogado Público (que, via de regra, produz manifestações técnico-jurídicas lançando mão de recursos de argumentação e de retórica, essa última na sua melhor e mais nobre acepção); b) o *status* constitucional das carreiras e das funções institucionais desempenhadas e c) os estratégicos interesses públicos geridos ou administrados.

### **III. Pressupostos**

Também devem ser destacados os pressupostos, notadamente jurídico-normativos, que balizaram as definições e os termos das regulamentações adotadas.

40 (quarenta) horas semanais. Nesse sentido, a Lei n. 8.112, de 1990, fixa a carga horária semanal do servidor público federal em 40 (quarenta) horas. Essa definição específica é aplicável aos advogados públicos federais, conforme expressa disposição do Parecer (vinculante) GQ-24 (“*Os servidores dos aludidos órgãos e entidades, titulares de cargos da área jurídica, encontram-se submetidos ao regime jurídico específico dos servidores do Estado, estabelecido pela Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e leis extravagantes, e, em conseqüência, à carga semanal de trabalho a que se referem o art. 19 do citado Diploma Legal (quarenta horas semanais), ...*”).

### 60 (sessenta) horas semanais em regime de acumulação.

Também foi observado o Parecer (vinculante) GQ-145, no sentido da limitação de 60 (sessenta) horas semanais, de segunda a sexta-feira, para a acumulação a partir de vínculos laborais distintos (“*24. Tem-se como ilícita a acumulação de cargos ou empregos em razão da qual o servidor ficaria submetido a dois regimes de quarenta horas semanais, considerados isoladamente, pois não há possibilidade fática de harmonização dos horários, de maneira a permitir condições normais de trabalho e de vida do servidor./25. Entretanto, nos casos em exame, os interessados já passaram a cumprir sessenta horas semanais, de segunda-feira a sexta-feira, em vista dos cargos técnicos ou científicos e de magistério*”).

### Flexibilidade no cumprimento da carga horária semanal.

Admitiu-se que a carga horária semanal do advogado público federal comporta cumprimento flexível (sem horários fixos), por conta da natureza eminentemente intelectual das atividades desenvolvidas. Tal consideração também encontra exposto respaldo no Parecer (vinculante) GQ-24 (“*A sujeição dos advogados servidores públicos federais à carga horária, por força de lei, não imprime convicção de que estejam compelidos a cumpri-la exclusivamente no recinto da repartição*”).

### Referências das demais carreiras jurídicas.

Também foram tomados como referenciais importantes os diplomas normativos regulamentares de atividades, notadamente de magistério, por integrantes de outras carreiras jurídicas (em especial, os Membros do Ministério Público e da Magistratura). Nesse sentido, a Resolução n. 3/2005, do Conselho Nacional do Ministério Público, assim dispõe: “*Ao membro dos Ministérios Públicos da União e dos Estados, ainda que em disponibilidade, é defeso o exercício de outro cargo ou função pública, ressalvado o de magistério, público ou particular, por, no máximo, 20 (vinte) horas-aula semanais, consideradas como tais as efetivamente prestadas em sala de aula*”.

### Vinculação do advogado público federal à OAB.

O entendimento consolidado no âmbito da Advocacia-Geral da União aponta para a necessidade de inscrição dos advogados públicos federais nos quadros da

Ordem dos Advogados do Brasil. Esse posicionamento pode ser observado no Parecer n. AGU/MF-3/2000 (*“A inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil não é, pois, conseqüência do exercício da advocacia pública, como supõe a Requerente. Ao contrário é requisito para o seu desempenho”*) e no recente despacho do AGU (Interino) que veicula a Orientação Normativa n. 27/2009.

Importa destacar que a vinculação dos advogados públicos federais à Ordem dos Advogados do Brasil não implica em sujeição disciplinar em relação ao exercício da advocacia no âmbito das atividades funcionais. Nesse sentido, o art. 75 da Medida Provisória n. 2.229-43, de 2001, é de uma clareza solar (*“Os membros da Advocacia-Geral da União, como os integrantes da Carreira de Procurador Federal e de órgãos jurídicos vinculados à Instituição em geral, respondem, na apuração de falta funcional praticada no exercício de suas atribuições específicas, institucionais e legais, exclusivamente perante a Advocacia-Geral da União, e sob as normas, inclusive disciplinares, da Lei Orgânica da Instituição e dos atos legislativos que, no particular, a complementem”*). Tal regra explicita as competências disciplinares, definidas em normas específicas, da Corregedoria-Geral da Advocacia da União, da Procuradoria-Geral Federal e da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil.

Chefes como primeira instância de controle. Importa destacar que a existência da Corregedoria-Geral da Advocacia da União (e mesmo da Procuradoria-Geral Federal) com competência para fiscalizar o exercício das atribuições funcionais dos Membros da AGU não elimina ou afasta o desempenho, pelos chefes imediatos e mediatos, de atividades de controle sobre a quantidade e a qualidade dos serviços jurídicos desenvolvidos pelos advogados públicos federais. À toda evidência, esse controle não pode assumir contornos correicionais ou disciplinares, mas, indubitavelmente, pode e deve acompanhar os trabalhos para ensejar correções de rumos e, inclusive, municiar os órgãos de controle existentes.

Prevalência do interesse do serviço sobre os interesses pessoais do servidor. Trata-se do registro do óbvio: a supremacia do interesse público sobre o particular. Com efeito, conveniências pessoais do servidor ou

visões distorcidas de prerrogativas funcionais não podem prevalecer ante a necessidade de desempenho eficiente dos serviços jurídicos.

#### **IV. Advocacia *Pro Bono***

A definição da possibilidade do exercício da advocacia *pro bono*, sem concorrência ou confusão com a atuação das Defensorias Públicas, marca de forma significativa os compromissos e responsabilidades sociais da Advocacia Pública. Afinal, contribuir para o aperfeiçoamento das instituições e do Estado Democrático de Direito reclamam ações efetivas para além da mera retórica.

A Portaria AGU n. 758/2009 define duas hipóteses para o exercício da advocacia *pro bono*. São elas: a) prestação de consultoria e assessoramento jurídico a pessoas jurídicas sem fins lucrativos integrantes do terceiro setor, comprovadamente desprovidas de recursos financeiros e b) representação judicial de necessitados por força de convênio ou outro instrumento firmado pela AGU ou pelas entidades representativas das carreiras jurídicas da AGU ou de seus órgãos vinculados. Nos termos da Instrução Normativa CGAU/PGF n. 1/2009 (art. 1º, inciso I), a advocacia *pro bono* somente pode ser realizada nessas duas situações. Tal definição decorre da interpretação estrita (ou restritiva) da Portaria AGU n. 758/2009, considerando o comando do art. 28, inciso I, da Lei Orgânica da AGU, que estabelece a vedação do exercício da advocacia fora das atribuições institucionais.

Tanto a Portaria AGU n. 758/2009, quanto a Instrução Normativa CGAU/PGF n. 1/2009, estabelecem a aplicação do Estatuto da OAB no exercício da advocacia *pro bono*, notadamente as regras de impedimento, preservadoras de conflitos de interesses. Tal definição, explicitada também para o exercício da advocacia em causa própria (art. 1º, §1º, da Instrução Normativa CGAU/PGF n. 1/2009), resulta do entendimento atualmente consagrado no âmbito da Advocacia-Geral da União da necessidade de vinculação do advogado público à Ordem dos Advogados do Brasil e aos ditames legais da profissão de advogado.

## **V. Folha de Registro de Atividades**

Superada a tradicional “folha de ponto”, por conta da natureza predominantemente intelectual das funções exercidas, flexibilidade de cumprimento da carga horária semanal e *status* constitucional do advogado público, evoluiu-se (porque se trata de um processo de construção de definições institucionais a cada passo/momento mais adequadas) para a utilização da “folha de registro de atividades”.

A “folha de registro de atividades” (e não, “folha de ponto” ou “folha de registro de horários”) efetiva uma opção: a) por um instrumento formal de registro ou controle de atividades; b) por um veículo com possibilidade de registros funcionais cruciais (abandono, férias, licenças, etc) e c) por um meio em que fica estabelecido que a normalidade, o padrão, o regular, é justamente o atendimento da exigência legal das 40 (quarenta) horas semanais de serviço jurídico. Destaque-se que a Instrução Normativa CGAU/PGF n. 2/2009 (art. 1º, inciso I) consigna expressamente a presunção (portanto, como regra ou padrão de comportamento) de atendimento da carga horária semanal.

Os “registros adicionais” (de atividades) não envolvem replicação e esforço desnecessários. Não serão indicadas atividades de qualquer modo já conhecidas pela Administração (em seus sistemas informatizados ou mesmo mediante anotação física). Em verdade, o registro de atividades adicionais relevantes funciona como um interessante instrumento de proteção ou resguardo do advogado público, na medida em que são consolidadas e explicitadas: a) certas atuações funcionais (audiências, memoriais, etc); b) atividades de formação (cursos, pesquisas, etc) e c) inserção no amplo universo das atividades jurídicas (participação, como ouvinte ou palestrante, em cursos, congressos, seminários, bancas, etc).

## **VI. Magistério**

Como foi anotado, e convém ressaltar, os parâmetros e limites semanais de carga horária não foram decisões arbitrárias ou

discricionárias. Tais definições decorrem de disposições legais e de pareceres vinculantes relacionados com a matéria.

A conclusão pela eventual incompatibilidade entre as atividades de magistério e o desempenho das atribuições próprias dos advogados públicos federais, certamente o aspecto mais sensível da regulamentação, surgirá como resultado de um confronto objetivo entre a organização dos serviços do órgão jurídico de exercício e os compromissos acadêmicos assumidos. Com efeito, mesmo 1 (uma) hora de aula presencial pode conflitar com as necessidades específicas de atuação de um órgão jurídico em particular. Por outro lado, 4 (quatro), 8 (oito) ou 12 (doze) horas de aulas presenciais, mesmo nos períodos matutinos ou vespertinos, não significam necessariamente incompatibilidade com o exercício das atribuições do cargo de advogado público. Afinal, seria preciso, para uma conclusão consistente, confrontar esses compromissos acadêmicos com a organização específica do serviço no órgão jurídico de exercício.

A Instrução Normativa CGAU/PGF n. 3/2009 (art. 1º) reclama a indicação de todos os compromissos acadêmicos (de todas as naturezas e em todos os horários, inclusive os finais de semana). Existem importantes razões de ordem pública para a fixação dessa exigência, longe de uma eventual bisbilhotice indevida sobre atividades privadas desimportantes ou desinteressantes para a Administração. Os principais motivos para tal definição são: a) identificar e afastar eventuais conflitos de interesses (art. 6º da Lei n. 11.890, de 2008); b) identificar, para o aperfeiçoamento das atividades da Advocacia Pública, especialistas em várias áreas do Direito e c) reunir elementos que antecipadamente afastem qualquer pecha de irregularidade no desempenho de atividades de advogados públicos (a partir de representações e denúncias dirigidas à Corregedoria-Geral da Advocacia da União).

## **VII. Abusos e desvios**

Um capítulo muito especial deve ser dedicado aos eventuais abusos e desvios no exercício da advocacia pública.

Para um certo tipo de abuso e desvio de conduta do advogado público, temos um conjunto de regras inibidoras veiculadas pelas instruções normativas conjuntas da CGAU e da PGF.

Trata-se, em particular, do desvirtuamento da flexibilidade de cumprimento da carga horária semanal. Como foi destacado e está expresso no art. 1º, inciso I, da Instrução Normativa n. 2/2009 (“... *demonstrando presumidamente a realização de atividades funcionais, ..*”), a regra, o comportamento normal ou padrão, consiste na observância das 40 (quarenta) horas semanais de trabalho.

Em casos específicos, quando as circunstâncias reclamarem (em função de ausências prolongadas ou reiteradas da repartição, por exemplo), os chefes imediatos e mediatos, podem e devem exigir a demonstração detalhada do cumprimento da carga horária semanal (art. 3º da Instrução Normativa CGAU/PGF n. 2/2009).

Ainda nessa linha, a regra do art. 4º da Instrução Normativa CGAU/PGF n. 2/2009, consagra que a presença física do advogado público na repartição decorre, **em primeiro lugar**, da organização do serviço, da estruturação do desempenho das atividades jurídicas do órgão da forma mais eficiente possível. Não são as conveniências pessoais do servidor que: a) definem sua presença ou ausência no recinto da repartição e b) moldam a forma específica de organização dos trabalhos jurídicos.

## **VIII. Conclusão**

As significativas mudanças culturais em curso na Advocacia Pública Federal viabilizam, entre outras importantes iniciativas e conquistas, o regramento de assuntos importantes e sensíveis. Entre essas matérias encontram-se: a) o exercício da advocacia *pro bono*; b) a folha de registro de atividades (substituta da “folha de ponto”) e c) o exercício de atividades de magistério. Outros temas igualmente importantes e sensíveis estão em avançado processo de discussão com vistas a pertinente regulamentação.

Evidentemente, o regramento inicial adotado é um primeiro passo ou estágio num processo de contínuo aperfeiçoamento da instituição chamada de Advocacia-Geral da União. Outras definições com certeza serão adotadas no futuro, aderentes aos contextos vivenciados e superadoras, num patamar qualitativamente melhor colocado, das premissas anteriores (aquelas agora postas).