

UNIFICAÇÃO DAS CARREIRAS JURÍDICAS DA AGU: QUESTÃO FUNDAMENTAL PARA A EFICIÊNCIA E A VALORIZAÇÃO DA ADVOCACIA PÚBLICA FEDERAL

Aldemario Araujo Castro

Mestre em Direito

Procurador da Fazenda Nacional

Professor da Universidade Católica de Brasília

Conselheiro Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (pela OAB/DF)

Brasília, 25 de outubro de 2015

A Constituição de 1988 impõe a construção de um Estado Democrático de Direito fundado em valores, princípios e instituições importantíssimas. Entre essas últimas, figura, de forma inédita e com peculiar destaque, a AGU (Advocacia-Geral da União).

Apesar das relevantíssimas funções atribuídas à AGU e suas carreiras jurídicas, constitucionalizadas no parágrafo segundo do art. 131, as condições de trabalho, as remunerações, as prerrogativas e a valorização dos advogados públicos federais são clara e nitidamente aviltantes quando comparadas com as carreiras jurídicas das demais Funções Essenciais à Justiça (Ministério Público e Defensoria Pública). As angústias nesses campos são martírios vivenciados diariamente pelos quase oito mil advogados públicos federais.

São vários os motivos que conduziram a uma situação tão deteriorada no âmbito da Advocacia Pública Federal. Entre essas razões merecem destaque: a) uma contínua insensibilidade governamental, com ligeiras ressalvas; b) a presença de uma "cadeia de comando" (conjunto de cargos comissionados de direção), que usufrui de reconhecidos privilégios (jetons, apartamentos funcionais, promoções diferenciadas, entre outros), e dissemina um discurso perverso ("trabalhe, trabalhe muito e o seu reconhecimento virá". Virá?); c) os baixos níveis de mobilização política dos advogados públicos federais, salvo momentâneas exceções e a ebulição observada desde o início deste ano; d) a existência de várias carreiras de advogados públicos

federais (Advogados da União, Procuradores Federais, Procuradores da Fazenda Nacional e Procuradores do BACEN) e e) a presença de várias entidades representativas das carreiras dos advogados públicos federais com interesses e práticas muito "variados" (ANAUNI, ANPAF, ANAJUR, ANPPREV, UNAFE, SINPROFAZ e APBC).

Os dois últimos fatores precisam ser sublinhados. O enorme gasto de tempo e energia em disputas internas das mais variadas naturezas decorrentes dessas pluralidades (de carreiras e associações) funcionam como enormes âncoras para os necessários avanços no seio da instituição.

No tocante à pluralidade de carreiras, com reflexo necessário sobre a pluralidade associativa, temos um momento singular. Esta é a notícia relevante: "No que toca à unificação de carreiras, o Advogado-Geral da União afirmou que o tema será objeto de discussão, consoante cronograma a ser apresentado, bem como deverá findar em 30 de novembro do presente ano, para posterior decisão da Excelentíssima Senhora Presidente da República" (ANAUNI PARTICIPA DE REUNIÃO CONVOCADA PELO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO em <http://www.anauni.org.br/?p=12353>).

Estamos, portanto, às vésperas de uma decisão governamental estratégica para o presente e o futuro da Advocacia Pública Federal. Podemos e devemos, para resguardar interesses e direitos, interferir com a maior intensidade possível na definição a ser adotada.

Nesse cenário, a unificação das carreiras jurídicas da AGU desponta como uma excelente oportunidade de superação de um dos maiores entraves para os nossos merecidos avanços em todas as áreas. É até difícil imaginar a força de uma carreira, uma só carreira, representada por uma só associação. As conquistas desse corpo funcional único podem e devem ser aceleradas e atingir patamares muito superiores aos atuais, baseados nas pluralidades de todas as ordens.

O debate em torno da unificação é muito antigo no âmbito da AGU. Eis dois emblemáticos registros já históricos: a) "84. Lamenta-se, entretanto, a existência de três carreiras distintas dentro de uma só estrutura. O ideal, pelo menos, e

o pensamento da maioria dos integrantes da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, é que as três carreiras fossem fundidas numa só; com isso o órgão ganharia ainda mais uniformidade e coesão." (João Carlos Souto em A União Federal em Juízo. Pág. 57. 1998. Editora Saraiva) e b) "Na consulta nacional (plebiscito) realizada pelo Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional - SINPROFAZ no dia 17 de dezembro de 1998 restou vencedora a tese da 'unificação das três carreiras da AGU, com vinculação exclusiva a esta instituição'. Esta proposição obteve 234 votos contra 78 votos nas outras quatro teses (Jornal do SINPROFAZ. Ano IV. Março de 1999. N. 16)".

Durante um bom tempo, o argumento da especialização, eventual garantidor de um melhor serviço jurídico, me colocou entre os contrários à unificação das carreiras jurídicas da AGU. Meu pensamento sobre a matéria mudou (ou passou por uma evolução). Os seguintes elementos foram decisivos para a alteração do meu posicionamento: a) a experiência de consolidação da PGF (Procuradoria-Geral Federal) mostrou a possibilidade de resguardar a especialização dentro de uma só carreira jurídica; b) a aproximação com os Procuradores de Estado também derrubou a força do argumento da especialização por carreiras; c) o reconhecimento da necessidade de racionalização de estruturas administrativas e dos gastos decorrentes, até mesmo em respeito ao contribuinte; d) a identificação da racionalização da gestão com melhor e mais flexível aproveitamento da força de trabalho; e) redução quantitativa e qualitativa da força negativa das "cadeias de comando" e f) o ganho de força e visibilidade externa da instituição e dos membros das carreiras jurídicas.

A problemática da especialização reclama maior atenção. Afinal, sou Procurador da Fazenda Nacional, uma carreira preponderantemente especializada, desde 1993. Escrevi dezenas de textos em matéria tributária. Minha dissertação de mestrado trata da temática tributária. Posso dizer que o Direito Tributário é a minha "praia". No passado, como disse, fui contra a unificação de carreiras justamente por conta da especialização. Reconheço, hoje, que emprestei excessivo peso a esse fator.

A especialização da atuação em matéria tributária é desejável como forma de realização mais eficiente do serviço jurídico da União. Ocorre que a existência de uma carreira específica para realização dessa tarefa não é a única, ou

mesmo a mais adequada, forma de equacionar a questão. Observe-se que não existem juízes tributários, promotores tributários, delegados de polícia tributários ou procuradores de Estado tributários. A especialização pode e deve ser perseguida por intermédio de instrumentos e órgãos internos.

Mesmo num momento de transição os espaços de especialização podem e devem ser preservados. Um singelo dado é esclarecedor, verificado no processo de unificação de carreiras jurídicas no âmbito da PGF. Inúmeros Procuradores Federais, antes Procuradores Autárquicos, até hoje atuam no INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) em matéria previdenciária.

Ademais, qual o sentido, a lógica ou a racionalidade, de deslocar centenas de ex-Procuradores da Fazenda Nacional para atuar em matérias estranhas e colocar em seus lugares Advogados Públicos Federais que não dominam a matéria tributária? A unificação não foi, não é, nem pode ser, um processo traumático, apressado e conduzido em busca de criar ou aumentar dificuldades.

No momento atual de racionalização das despesas públicas, ganha importância especial o enorme potencial de economia de recursos pecuniários com a consumação do processo de unificação das carreiras jurídicas da AGU. Inúmeros e variados exemplos nesse sentido são apresentados diariamente justamente pelos advogados públicos federais responsáveis pela realização das atividades da instituição. Esses exemplos apontam, entre outros aspectos, para: a) o número de imóveis próprios ou alugados para abrigar os órgãos da AGU podem ser sensivelmente reduzidos; b) a força de trabalho, para o desempenho do serviço jurídico, pode ser melhor distribuída e aproveitada; c) o número de concursos públicos pode ser reduzido e d) a superposição de ações de apoio administrativo pode ser eliminada.

Deve ser pontuado que não existem óbices jurídicos ao processo de unificação das carreiras jurídicas da AGU. Com efeito, a transformação de cargos públicos é um instituto expressamente consagrado na Constituição (art. 48, inciso X). Assim, os cargos das carreiras existentes, com a mesma remuneração, mesmos requisitos de ingressos e mesmas atribuições funcionais (exercício das atividades da

profissão de advogado, no caso), podem ser validamente transformados em cargos de uma nova carreira (Procurador da União, por exemplo). Importante precedente do STF (Supremo Tribunal Federal), materializado na decisão da ADIN (Ação Direta de Inconstitucionalidade) n. 2.713, confirma a juridicidade da providência, tanto na perspectiva da transformação dos cargos quanto sob o ângulo da racionalidade administrativa.

Importa também acentuar que o status constitucional da PGFN (Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional) não reclama o manejo de emenda ao Texto Maior para dispor sobre a unificação das carreiras jurídicas da AGU. É fácil perceber que a competência deferida à PGFN na Constituição não interfere numa eventual transformação legal de cargos públicos compatíveis entre si ou veda que o legislador disponha acerca da carreira de advogados públicos existente no seio do órgão. A previsão constitucional, na forma tão somente de uma regra de competência para um órgão, impede: a) a extinção legal da PGFN e b) a supressão legal da competência anunciada. Cabe ao legislador definir qual a carreira da Advocacia Pública Federal responsável por dar vida às competências da PGFN.

Claro de existem riscos e possibilidades de perdas no processo de unificação. Entretanto, as conquistas projetadas são muito mais relevantes que as perdas possíveis no caminho. A hora não é de medo. A hora é de ousar com a prudência necessária. Precisamos estar à altura dos desafios e dos ganhos projetados. Paralelamente, precisamos buscar interferir no processo que se avizinha para garantir regras de transição justas. Afinal, existem situações funcionais experimentadas por anos ou décadas que merecem as pertinentes proteções.

Aliás, o atual momento do processo de unificação pode garantir ganhos, dependendo da força da mobilização construída. Observe-se que as definições de despesas com pessoal, para efeitos orçamentários, considera que todos os servidores estão na última posição da respectiva carreira. Assim, existe efetivo espaço para um processo de unificação que posicione todos os integrantes da nova carreira no seu topo ou mesmo na categoria seguinte.

Não podemos deixar que os riscos e medos sufoquem as múltiplas possibilidades positivas de um futuro próximo. Um processo de unificação das carreiras jurídicas da AGU não será fácil ou tranquilo. Entretanto, precisamos de ousadia e energia para retirar dele o melhor que ele nos possa oferecer. A prevalência dos receios e dos medos nos deixará, por bom tempo (quanto tempo?), patinando nas aviltantes condições de trabalho atualmente observadas.

Em suma, o SIM para a unificação abre um universo de possibilidades positivas, com todos os riscos inerentes. O NÃO para a unificação congelará nossas piores angústias.