



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - AGU
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL – PGF**

**PROJETO DE REESTRUTURAÇÃO DA
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
2007 - 2010**

BRASÍLIA, 28 DE MAIO DE 2007

A REPRESENTAÇÃO JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL DAS AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS ANTES DA CRIAÇÃO DA PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

O artigo 131 da Constituição previu que a representação judicial e extrajudicial da União seria exercida diretamente pela Advocacia-Geral da União - AGU ou por órgãos a ela vinculados. A partir desse comando, a opção do legislador ordinário, dentre tantas outras possíveis, foi reservar aos órgãos vinculados à AGU a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, entidades da Administração Indireta da União, conforme se lê no artigo 17 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União. Com isso, a estrutura dos órgãos jurídicos das autarquias e fundações públicas federais existente anteriormente à Constituição de 1988 restou inalterada, excetuada a vinculação dos mesmos ao novo órgão de cúpula do sistema jurídico da União, a recém criada AGU.

Ocorre que já se contavam à época da criação da AGU mais de 150 autarquias e fundações públicas federais, ou seja, mais de 150 órgãos jurídicos a ela vinculados singularmente, número que impedia a sua adequada supervisão pela AGU. Outrossim, a enorme profusão de pequenas, médias e grandes Procuradorias, Departamentos Jurídicos, Consultorias Jurídicas e Assessorias Jurídicas dessas entidades e a dificuldade de se estabelecer uma efetiva vinculação desses órgãos à Advocacia-Geral da União originou uma série de outros vícios, logo identificados pela AGU.

Dentre esses vícios, podem ser citados desde a dificuldade de gestão de tantos órgãos, especialmente em razão da existência de quase duas centenas de quadros funcionais distintos de Procuradores, Advogados e Assistentes Jurídicos, até a ingerência indevida dos dirigentes de algumas entidades na atuação desses agentes na sua representação judicial e extrajudicial, seja determinando a adoção ou mesmo omissão em relação a medidas judiciais voltadas à defesa dos interesses e do patrimônio desses entes, seja interferindo nas manifestações de seus órgãos consultivos.

Esses problemas logo demandaram uma ação remediadora, cujo marco inicial foi a criação, através da Medida Provisória nº 2.048-26, de 29 de junho de 2000¹, de uma carreira única para atuar nos órgãos jurídicos de todas as autarquias e fundações públicas federais, à exceção do Banco Central do Brasil: a carreira de Procurador Federal.

Outro marco nessa mesma direção foi a edição da Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001, que, dentre outros pontos, alterou a Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995, para criar a Coordenadoria dos Órgãos Vinculados – COV (art. 8º-A²) na Advocacia-Geral da União. Porém, essas não foram as únicas medidas adotadas pela AGU em relação aos órgãos jurídicos das autarquias e fundações públicas federais com o objetivo de equacionar as relevantes deficiências apontadas acima.

¹ Essa Medida Provisória foi reeditada sucessivamente até a Medida Provisória nº 2.229-43, de 06 de setembro de 2001.

² Esse dispositivo foi originalmente veiculado na Medida Provisória nº 1.984-15, de 09 de março de 2000, reeditada sucessivamente até a Medida Provisória nº 2.180-35, de 2001.

A mesma MP nº 2.180-35, de 2001, ainda acrescentou os artigos 11-A e 11-B à Lei nº 9.028, de 1995. De acordo com os mesmos, a AGU, diante dos problemas derivados do modelo dispersivo até então existente na prestação de serviços jurídicos às autarquias e fundações públicas federais, ao mesmo tempo em que assumiria diretamente, pelas Procuradorias da União, a representação judicial daquelas que viessem a vivenciar eventual carência de Procuradores ou Advogados, estabeleceu desde logo a mesma medida emergencial em relação aos Centros Federais de Educação Tecnológica, Colégios, Escolas e algumas Faculdades e Universidades Federais, bem como ao Instituto Brasileiro de Turismo – EMBRATUR, Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA, Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Fundação Nacional do Índio – FUNAI, Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA, Fundação Nacional de Saúde – FUNASA, Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ, Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, e ao extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER.

A despeito de tentarem solucionar as falhas do sistema de representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, essas alterações promovidas pelas MP nº 2.180-35, de 2001, tinham caráter assumidamente provisório, pois, como se lia no § 1º do artigo 11-B da Lei nº 9.028, de 1995, incluído pela mesma MP, havia a previsão de que seria editada uma nova lei para dispor sobre a representação judicial da União, consideradas as suas entidades autárquicas e fundacionais, bem como sobre a prestação de consultoria e assessoramento jurídicos às mesmas. Sobreveio, então, a Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, que criou um único órgão vinculado destinado a racionalizar, através da centralização de atividades, a representação judicial e extrajudicial de todas as autarquias e fundações públicas federais³, a Procuradoria-Geral Federal - PGF.

A CRIAÇÃO DA PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

A Lei nº 10.480, de 2002, que criou a Procuradoria-Geral Federal, previu, expressamente, que o novo órgão vinculado à Advocacia-Geral da União seria integrado pelas Procuradorias, Departamentos Jurídicos, Consultorias Jurídicas e Assessorias Jurídicas de todas as autarquias e fundações federais, os quais passaram a ser órgãos de execução da PGF (art. 10, § 2º), à exceção da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil (art. 15). Estabeleceu ainda a mesma Lei que seriam mantidas como Procuradorias Federais especializadas, os órgãos jurídicos de autarquias e fundações de âmbito nacional (art. 10, § 3º), e que seriam instaladas Procuradorias Federais não especializadas em Brasília e nas capitais dos Estados, as quais seriam responsáveis pelas atividades jurídicas das entidades de âmbito local (art. 10, § 4º), podendo ainda ser instaladas Procuradorias-Sectionais Federais com este mesmo objetivo (art. 10, § 5º). Excepcionalmente, na ausência de unidade local das Procuradorias Federais especializadas, as Procuradorias Federais não especializadas e as Procuradorias-Sectionais Federais poderiam atuar frente às

³ Atualmente, há 183 autarquias e fundações públicas federais, incluindo o Banco Central do Brasil, cujo órgão jurídico é o único que não integra a PGF, sendo diretamente vinculado à AGU.

representações de autarquias e fundações de âmbito nacional localizadas em suas respectivas áreas de atuação (art. 10, § 6º).

A competência para indicar as autarquias e fundações de âmbito nacional foi atribuída ao Advogado-Geral da União (Lei nº 10.480, de 2002, art. 10, § 10), que indicou nesses termos a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, a Comissão de Valores Mobiliários – CVM, o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT, a Fundação Nacional do Índio – FUNAI, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação – ITI e o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. O Decreto nº 6.100, de 26 de abril de 2007, por sua vez, declarou também o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Instituto Chico Mendes como Procuradoria Federal especializada.

Ainda com a criação da Procuradoria-Geral Federal, a carreira de Procurador Federal passou a integrar quadro próprio desta, deixando de compor os quadros das autarquias e fundações públicas federais (Lei nº 10.480, de 2002, art. 12).

Analisadas em conjunto, pode-se afirmar que as criações da carreira de Procurador Federal e da Procuradoria-Geral Federal estabeleceram um verdadeiramente novo paradigma no que toca à prestação de serviços jurídicos às autarquias e fundações federais, equacionando vários dos problemas verificados a partir do modelo originalmente implantado após a Constituição de 1988. De início, essas medidas importaram em uma efetiva vinculação da PGF e seus membros à Advocacia-Geral da União, facilitando a gestão dos órgãos jurídicos dessas entidades, todos agora transformados em unidades de execução de um único órgão vinculado à AGU, a Procuradoria-Geral Federal, que passou a contar com um único quadro de Procuradores. Por certo, essa real vinculação da PGF à AGU, e a conseqüente desvinculação, ainda que, em certa medida, incipiente, dos seus órgãos de execução em relação às autarquias e fundações, ainda favoreceu o desenvolvimento de um controle real da AGU sobre ingerências indevidas que os dirigentes de alguns desses entes eventualmente pudessem exercer sobre as atividades consultivas e contenciosas desempenhadas até então por suas próprias Procuradorias, Departamentos, Consultorias ou Assessorias Jurídicas.

No entanto, a despeito dos avanços reais verificados a partir do advento da Procuradoria-Geral Federal, não há como se ignorar as perplexidades geradas com a previsão, na Lei nº 10.480, de 2002, do conceito de Procuradoria Federal “especializada”, reservado aos órgãos jurídicos das autarquias e fundações federais de “âmbito nacional”. Tecnicamente, pode-se entender, como entidade de “âmbito nacional”, aquela que exerce suas atribuições legais em todo o território nacional, não estando restrita a um determinado local. Por exclusão, somente não possuem âmbito nacional, os Centros Federais de Educação Tecnológica, os Colégios, as Escolas, as Faculdades e Universidades Federais, a SUFRAMA e as Superintendências de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM e do Nordeste – SUDENE, o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS e o Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro - JBRJ. Todas as demais 45 autarquias e fundações federais, a despeito de não possuírem sede em todos os Estados da

Federação, possuem âmbito nacional, pois suas competências se referem a todo o território brasileiro.

Ocorre que o “âmbito nacional” não garante, por si só, um grau de especialização finalística maior que o verificado nas entidades de “âmbito local”, conforme pode comprovar a relação acima, sendo todas certamente especializadas em sua respectiva área de atuação. Por outro lado, dos 45 entes federais de “âmbito nacional”, apenas 9 tiveram seus órgãos jurídicos indicados como Procuradorias Federais especializadas. Tudo isso demonstra, então, a inadequação do termo “especializada” previsto na Lei nº 10.480, de 2002, especialmente quando se atenta para o fato de que as Procuradorias Federais não especializadas têm assumido, por absoluta necessidade ou mera conveniência, a representação judicial e extrajudicial de várias autarquias e fundações públicas de âmbito nacional, mesmo em localidades em que seus órgãos jurídicos estão presentes, hipótese esta não presente originalmente na citada Lei.

Apresentada a inadequação do conceito de “Procuradoria Federal especializada”, resta inferir a justificativa para sua presença na Lei de criação da PGF, que pode ser resumida a esta constatação: em verdade, quando da instituição da Procuradoria-Geral Federal, havia um receio de que esta não conseguiria representar judicial e extrajudicialmente as grandes autarquias federais, a saber, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

No entanto, essa realidade hoje se mostra substancialmente diversa daquela vivida em 2002. **O aumento da demanda de trabalho, decorrente da instalação de novas Varas Federais e do Trabalho, sem que houvesse incremento na estrutura e na força de trabalho da Procuradoria-Geral Federal, exige a otimização dos recursos humanos e logísticos existentes. É neste contexto que se apresenta a revisão da estrutura e da forma de atuação da Procuradoria-Geral Federal.**

A REESTRUTURAÇÃO DA PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

A estruturação da Procuradoria-Geral Federal tem, paulatinamente, mitigado, na medida do possível, a divisão artificial prevista no texto original da Lei nº 10.480, de 2002, entre as Procuradorias Federais especializadas e seus demais órgãos de execução. A legislação superveniente tem auxiliado essa conduta, na medida em que possibilitou expressamente que as Procuradorias-Regionais Federais, Procuradorias Federais nos Estados e Procuradorias-Seccionais Federais assumam definitivamente as atividades de representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais de âmbito nacional, bem como as de inscrição e cobrança de sua dívida ativa, conforme se verifica nos novos §§ 11 a 13, do art. 10 da Lei nº 10.480, de 2002, incluídos pela Lei nº 11.098, de 13 de janeiro de 2005.

Ademais, a Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007, que criou a nova Receita Federal do Brasil, respeitando o princípio de racionalização que a norteou, determinou, em

seu art. 22, que a Procuradoria-Geral Federal assumira, de forma centralizada, a execução da dívida ativa de todas as autarquias e fundações públicas cujos órgãos jurídicos lhe compõem, a despeito de serem Procuradorias Federais especializadas ou não.

Essas alterações legislativas apontam de maneira inequívoca para o fim da distinção entre as Procuradorias Federais especializadas e os órgãos jurídicos junto às autarquias e fundações de âmbito local, proposta que será encaminhada no projeto da nova Lei Orgânica da AGU, **o que, de qualquer modo, deve ocorrer sem prejuízo da necessária especialização na atuação, conforme se explicitará mais adiante.**

É na esteira dos princípios de centralização e racionalização apontados pela referida Lei nº 11.457, de 2007, e constantemente ratificados como diretrizes gerais pela atual Administração da Advocacia-Geral da União, que **se apresenta o projeto de reestruturação da Procuradoria-Geral Federal**, de forma a entregar ao país, até o final do ano de 2010, um órgão jurídico ainda mais eficiente na defesa dos interesses das autarquias e fundações públicas federais.

Registre-se ainda que a opção de se manter o modelo estrutural atual da PGF demandaria a criação de mais 2.500 cargos de Procurador Federal, sob pena de o mesmo estar inviabilizado no médio prazo, medida que se mostra de difícil aprovação, inclusive pelos impactos econômicos que traria à Administração Federal.

Considerando essas premissas – centralização, economicidade, eficiência e racionalização -, e tendo em vista a minuta da nova Lei Orgânica da AGU, segundo a qual a PGF passa a integrar a Advocacia-Geral da União como um de seus órgãos de Direção Superior, parece que o modelo estrutural da própria AGU pode servir de importante paradigma para um modelo de reestruturação da PGF, observadas as especificidades desta. Resumidamente, a estrutura da AGU é a seguinte:

- Procuradoria-Geral da União - PGU: executa a representação judicial não fiscal da União, defendendo em juízo, centralizadamente, todos os Ministérios e demais órgãos dos 3 Poderes que integram a União;

- Consultoria-Geral da União - CGU, Consultorias Jurídicas dos Ministérios e Núcleos de Assessoramento Jurídico - NAJs: a CGU auxilia o Advogado-Geral da União em suas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos ao Poder Executivo da União, tarefa que é compartilhada, em Brasília, com as Consultorias Jurídicas dos Ministérios, que prestam esses serviços descentralizadamente a cada um dos Ministérios e seus respectivos dirigentes. Nos Estados, essas atividades são prestadas de forma centralizada pelos NAJs; e,

- Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN: representa judicial e extrajudicialmente a União na execução de sua dívida ativa.

Partindo desses parâmetros, pode-se pensar em uma nova Procuradoria-Geral Federal que manteria órgãos de execução direta e outros presentes junto às autarquias e fundações federais, como atualmente, mas que, em linhas gerais, diferiria da PGF atual da seguinte forma:

- Contencioso: seria, ordinariamente, executado de forma centralizada pelos órgãos de execução direta da PGF (Adjuntoria de Contencioso – Tribunais Superiores -, Procuradorias-Regionais Federais - PRFs, Procuradorias Federais nos Estados - PFs,

Procuradorias-Seccionais Federais - PSFs e Escritórios de Representação), a exemplo do que ocorre, na União, com a PGU, instituindo-se em cada unidade da PGF, de acordo com seu porte, áreas de concentração temáticas destinadas a garantir a especialização dos Procuradores Federais nos diferentes ramos do Direito. Por sua vez, caberia às Procuradorias Federais junto a cada uma das autarquias e fundações federais a coordenação e orientação técnica da atividade de contencioso exercida pelos órgãos centralizados da PGF referentes às competências finalísticas dessas entidades, bem como a representação judicial extraordinária de seus respectivos entes, esta reservada apenas às medidas relevantes, urgentes ou sigilosas, definidas a critério dos seus respectivos dirigentes.

- Consultoria: seria, ordinariamente, executada de forma descentralizada pelas Procuradorias Federais junto a cada uma das autarquias e fundações federais, a exemplo do que ocorre, na União, com as Consultorias Jurídicas dos Ministérios, de forma a garantir que as Administrações centrais dessas entidades e seus respectivos dirigentes sejam atendidos em suas demandas de consultoria e assessoramento jurídicos por órgãos de execução da PGF que estejam a sua exclusiva disposição. Por sua vez, caberia à Adjuntoria de Consultoria da PGF a coordenação e orientação técnica da atividade de consultoria exercida pelos órgãos de execução da PGF junto às autarquias e fundações federais, como se dá com a CGU na União. Por fim, competiria às PRFs, PFs e PSFs, a consultoria e o assessoramento jurídicos das unidades descentralizadas desses entes, nos moldes dos NAJs, ressalvados os casos em que a prática do seu ato administrativo finalístico dependa de manifestação prévia de seu órgão jurídico, situação em que a Procuradoria Federal junto a esta autarquia ou fundação federal manteria projeções regionais de sua consultoria, se necessário.

- Dívida Ativa: a inscrição de créditos tributários ou de qualquer natureza nas respectivas dívidas ativas de cada autarquia e fundação federal seria executada de forma descentralizada pelas Procuradorias Federais junto a essas entidades, através de um sistema único, a ser fornecido pela PGF, o qual, espera-se, pode ser o mesmo utilizado pela PGFN para a inscrição da dívida ativa da União. Por sua vez, caberia aos órgãos de execução direta da PGF (Adjuntoria de Contencioso – Tribunais Superiores -, Procuradorias-Regionais Federais, Procuradorias Federais nos Estados, Procuradorias-Seccionais Federais e Escritórios de Representação), de forma centralizada, conforme previsto no art. 22 da Lei nº 11.457, de 2007, a cobrança judicial centralizada da dívida ativa desses entes.

Diferentemente do que ocorre na União com os NAJs, não seriam criadas unidades de consultoria apartadas das Procuradorias Federais (Regionais, nos Estados ou Seccionais), bem como também não seria instituída uma estrutura paralela para a cobrança judicial da dívida ativa das autarquias e fundações federais, como se dá com a PGFN na União, mantendo-se também nas mesmas Procuradorias Federais essa atividade. Por este motivo, o Órgão de Arrecadação da PGF começou a ser extinto, no dia 28 de maio de 2007, com a publicação do Decreto nº 6.119, de 25 de maio de 2007, que extingue a Coordenação-Geral de Matéria Tributária da PGF e cria a nova Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos da PGF, o que oportunizará a transferência de lotação de seus Procuradores Federais em todo o país, conforme o caso, para a sede da PGF, PRFs, PFs, PSFs e seus Escritórios de Representação, instalados ou a instalar.

Por certo, não há como se implantar imediatamente e de uma única vez a nova estrutura da PGF aqui descrita sucintamente, pois a mesmo importará o deslocamento da grande maioria dos Procuradores Federais atualmente lotados e em exercício nas Procuradorias Federais junto às autarquias e fundações federais para os órgãos de execução direta da PGF, garantindo ganho de escala em sua produtividade, de forma a evitar a criação de mais 2.500 cargos de Procurador Federal, mas demandando a readequação física, logística e orçamentária de suas unidades, o que corrobora a necessidade de que o presente projeto seja entendido como uma ação de médio prazo, a ser desenvolvida até 2010 em duas frentes distintas, mas convergentes:

- Reestruturação das PRFs e PFs já existentes, ou prontas para instalação (PF/AM e PF/SE), para que as mesmas possam migrar para o novo modelo, de acordo com cronograma a ser estabelecido pela PGF no mês de junho de 2007, até o final de 2010;

- Implantação das unidades ainda não existentes da PGF, quais sejam, as Procuradorias Federais nos Estados do Amapá e do Mato Grosso, em 2007, todas as Procuradorias-Seccionais Federais, de 2007 a 2010, e os Escritórios de Representação, de 2008 a 2011, já observado o novo modelo da PGF.

A implantação gradual desse novo projeto, à medida em que ocorra em cada localidade, impactará de forma significativa a lotação dos Procuradores Federais nos diversos órgãos de execução da PGF, seja pela sua readequação quantitativa, ou pela criação de novas unidades dos órgãos de execução direta da PGF, ou mesmo pela extinção de algumas unidades dos órgãos de execução da PGF junto às autarquias e fundações federais, com reflexos nos concursos de ingresso de novos membros e em suas remoções, devendo-se sempre ter como norma diretiva nesses eventos o respeito à antiguidade dos membros na carreira de Procurador Federal.

Por fim, cabe afirmar que o presente projeto será constantemente complementado com novos dados concretos referentes a sua implantação, estando ainda sujeito a revisões em razão das colaborações que se esperam dos dirigentes e membros da carreira envolvidos nesse processo, embora, destaque-se, a sua implantação independa de qualquer alteração normativa, conforme se explicitou precedentemente, motivo pelo qual será implantado imediatamente em algumas localidades que servirão como projetos-piloto.