

# Estruturação de cargos em carreira na Advocacia-Geral da União

Marco Antonio Perez de Oliveira

Advogado da União. Mestre em Direito Processual Civil pela Universidade de São Paulo.

**Resumo:** O artigo registra o descumprimento, por parte da Lei Complementar nº 73/93, da vigente Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, em estruturar os cargos da Instituição em carreira segundo o determinado pela Constituição de 1988, e discute as repercussões da omissão.

**Palavras-chave:** Lei Complementar nº 73/93. Advocacia-Geral da União. Cargos da instituição.

**Sumário:** **1** O artigo 131, §2º, da Constituição e a estruturação em carreira – **2** Ausência de diferenciação funcional nas carreiras da Advocacia-Geral da União – **A** omissão inconstitucional do legislador complementar – **3** A delegação das atribuições da Advocacia-Geral da União a pessoas estranhas aos cargos da instituição – **A** ação inconstitucional do administrador público – **4** Conclusões – Referências

## 1 O artigo 131, §2º, da Constituição e a estruturação em carreira

Ao criar a Advocacia-Geral da União para as finalidades de representação judicial e extrajudicial da União, bem como a consultoria e assessoramento jurídicos do Poder Executivo, a Constituição determinou no parágrafo segundo do artigo 131 que “o ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos”, de onde se depreende duas regras a que deveria se vincular a instituição a ser criada: primeiro, a estruturação em carreira de seus cargos e, segundo, a necessidade de concurso público específico de ingresso nas respectivas classes iniciais. Enquanto a segunda regra não oferece muitas dificuldades, na medida em que o concurso público de ingresso veio a se consolidar em nossa prática administrativa, a primeira delas merece algum exame mais aprofundado. Este é o propósito do texto que segue: queremos examinar a que se dirige a regra constitucional, o que foi feito dela pela legislação regulamentadora, e respondermos se a intenção do constituinte foi atingida por esse arcabouço legal.

Antes de iniciarmos essa análise, é necessário esclarecer o que significa, exatamente, a estruturação em carreira. E para que possamos fazê-lo, primeiro é necessário fixar a antecedente noção do que seja um cargo público, pois a carreira nada mais é do que uma relação que se estabelece entre diferentes cargos, dentro de uma estrutura organizacional. “Cargo público”, pois, de acordo com uma tradicional definição<sup>1</sup> que foi incorporada ao direito positivo pela Lei nº 8.112/90,<sup>2</sup> é o *feixe de atribuições específicas que a lei comete a um agente público*.<sup>3</sup> As atribuições, como se vê, constituem a matéria que define e individualiza um cargo público, e que o distingue dos demais.<sup>4</sup>

Carreira, por sua vez, é uma modalidade de estruturação vertical de diferentes cargos com atribuições correlatas, de maneira tal que aumenta a complexidade das atribuições conforme se movimenta para cima na estrutura.<sup>5</sup> O acesso aos cargos superiores não se dá por concurso público de ingresso, mas por *promoção*, a que podem concorrer apenas os titulares de cargos inferiores da mesma carreira.<sup>6</sup> Como o provimento se dá de um cargo para outro, assim, trata-se de *provimento derivado* e não originário.

Dessa forma, está implícito na exigência constitucional o entendimento de que as funções inerentes à advocacia pública não são todas dotadas da mesma complexidade. Dentro do amplo espectro abrangido pela defesa em juízo, pela consultoria e assessoramento da União, há

<sup>1</sup> Para Odete Medauar, cargo público é um “conjunto de atribuições e responsabilidades criadas por lei em número determinado, com nome certo e remuneração especificada por meio de símbolo numérico ou alfabético, tendo como atributo a efetividade, que tem o condão de impedir a dispensa imotivada” (*Direito administrativo moderno*, p. 290).

<sup>2</sup> Referimo-nos à definição constante do art. 3º da Lei nº 8.112/90, segundo a qual “Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor”.

<sup>3</sup> Conforme ensinam Manolo Del Olmo e Reinaldo Moreira Bruno, “as atribuições são repartidas tanto às entidades estatais como às autárquicas, empresariais ou mesmo fundacionais, que, por sua vez, as distribuem entre seus órgãos internos, ensejando, a partir daí, a divisão dessas atribuições pelos cargos, lugares criados nos vários órgãos das entidades e funções que nada mais são que encargos atribuídos tanto aos órgãos como aos seres humanos incumbidos de realizá-las” (*Servidores públicos: doutrina e jurisprudência*, p. 1-2).

<sup>4</sup> Atributos acessórios do cargo, segundo o parágrafo único ao mesmo artigo, são a “denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos”.

<sup>5</sup> Nos termos da lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, os cargos são de carreira quando “encartados em uma série de ‘classes’ escalonada em função do grau de responsabilidade e nível de complexidade das atribuições” (*Curso de direito administrativo*, p. 309). A propósito, é interessante destacar que é o próprio art. 39, inciso I, §1º da Constituição que estabelece que os diferentes cargos componentes das carreiras do serviço público devem apresentar graduação em sua “natureza, grau de responsabilidade e complexidade”, sendo que o escalonamento destes elementos é tomado como fator que deve orientar a fixação dos respectivos padrões de vencimento.

<sup>6</sup> Como esclarece Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “*promoção* (ou acesso, no Estatuto paulista) é forma de provimento pela qual o servidor passa para cargo de maior grau de responsabilidade e maior complexidade de atribuições, dentro da carreira a que pertence. Constitui uma forma de ascender na carreira” (*Direito administrativo*, p. 660).

atividades mais simples, até mesmo corriqueiras, que em muito pouco se diferenciam da advocacia em geral, de modo que do advogado do Estado — embora não se prescindia da *qualificação técnica* elevada que o concurso público visa a aferir — não se exige aquela especialização singular proporcionada pela experiência aprofundada no exercício da advocacia pública.

Outras atividades, contudo, para serem bem desempenhadas, exigem mais do que aquele conhecimento técnico teórico que pode ser aferido pelo concurso público, com todas as limitações que esse método de seleção apresenta. Trata-se de funções de alta responsabilidade, que exigem do advogado público, do contencioso ou do consultivo, a *especialização* que decorre de sua experiência com o processo civil de direito público, com a técnica de consultoria, e de maneira geral, da familiaridade com o funcionamento da administração do Estado. Cite-se, como exemplo, a atuação contenciosa perante tribunais superiores ou internacionais, a análise de tratados, ou a atividade consultiva destinada a padronizar entendimentos sobre a interpretação da lei perante os demais órgãos da instituição e da Administração Pública. Para isso se exige um aprendizado de corte prático, que somente se pode adquirir por meio da vivência na atividade por um período de tempo relativamente extenso, e que pode eventualmente ser compensada pela dedicação mais aprofundada do agente público aos campos de conhecimento relacionados à sua atividade. À vista dessas duas formas de aquisição do conhecimento específico, as estruturas de carreira geralmente alternam critérios de *antiguidade e mérito* para orientar a evolução funcional do servidor.

O objetivo da carreira, portanto, é o de estimular a progressiva *especialização* do agente público, mediante o desenvolvimento profissional proporcionado pela crescente complexidade de suas atribuições. Ela pode ser enxergada como um instrumento para o aperfeiçoamento da *eficiência* na administração, objetivo que foi elevado pelo mesmo texto de 1988 em um princípio geral (art. 37, *caput*).

## 2 Ausência de diferenciação funcional nas carreiras da Advocacia-Geral da União – A omissão inconstitucional do legislador complementar

A inserção da Advocacia-Geral da União em capítulo próprio da organização do Estado brasileiro na Constituição de 1988 apontava para

um projeto de profissionalização da advocacia pública, por meio de uma instituição independente, organicamente segregada da administração central do Poder Executivo, que tivesse por únicas funções a defesa dos interesses da União em juízo, bem como a consultoria jurídica dos seus agentes públicos no Poder Executivo. Esse projeto, contudo, foi muito prejudicado pelo descaso que se seguiu por parte do próprio Poder Executivo, que demorou cinco anos para encaminhar o projeto de lei complementar que organizaria e estruturaria a Advocacia-Geral. Quando finalmente o fez, apresentou um texto lacunoso e de pobre técnica organizacional no conteúdo, insuficiente para que a nova instituição se firmasse de maneira a desempenhar adequadamente o encargo que a Constituição lhe cometia. Não bastasse isso, em diversos pontos o texto da lei não se harmonizava com a legislação administrativa federal, o que gera sérias dificuldades de interpretação até os dias que correm, e em tantos outros ele era incompatível com a Constituição. De maneira que não é exagerado dizer que muitas das notórias dificuldades que a AGU encontra para se firmar, quase vinte anos após sua criação, se devem ao trabalho legislativo de baixa qualidade contido na Lei Complementar nº 73/93.

Para que não se abra demasiadamente o espectro do presente texto, contudo, interessa-nos aqui apenas destacar o fato de que a lei orgânica *descumpriu a determinação constitucional* de que os cargos da instituição fossem estruturados *em carreira*, de modo a se estabelecer uma correlação entre as funções de complexidade mais elevada na advocacia pública com a especialização dos membros encarregados de desempenhá-las.

Tão pouco foi o cuidado do legislador nessa matéria, que — em uma omissão sem paralelo na legislação de pessoal da União — a Lei Orgânica não chega sequer a estabelecer as atribuições correspondentes aos cargos de Procurador da Fazenda ou Advogado da União, limitando-se a afirmar que eles compõem a instituição na qualidade de “membros”. Por derivação, assim, o que se pode entender é que as atribuições dos cargos são aquelas próprias aos respectivos órgãos: aos Advogados da União cabem as atribuições da Consultoria-Geral da União (arts. 10 e 11), da Procuradoria-Geral da União (art. 9º) e da Corregedoria-Geral da Advocacia-Geral da União (art. 5º); aos Procuradores da Fazenda cabem as atribuições da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (art. 12), e parece razoável interpretar que também possam atuar junto à

Corregedoria-Geral, já que sua competência os abrange. Como se vê, assim, mesmo a identificação das atribuições dos cargos já exige algum esforço interpretativo.

Quanto às carreiras, como a Lei Complementar as chama, o artigo 20 limita-se a dizer que elas serão compostas de “cargos efetivos” correspondentes a uma categoria inicial, uma categoria intermediária e uma categoria final; o artigo 21 dispõe que o ingresso, por concurso de provas e títulos específico dar-se-á na categoria inicial; e mais adiante, os artigos 24 e 25 determinam que o acesso às categorias superiores é condicionado a concursos de promoção em que serão alternados critérios de antiguidade e merecimento. E é tudo. Ao Advogado-Geral da União é outorgada a competência de “distribuir” os cargos entre as diferentes categorias na forma do Regimento Interno (art. 62), o que, considerada a identidade de atribuições entre elas, não tem nenhum significado prático para o funcionamento da instituição.<sup>7</sup> Revela apenas o poder arbitrário de estabelecer remunerações diferenciadas para um mesmo cargo, o que é de difícil explicação frente ao princípio constitucional da isonomia.<sup>8</sup>

E se no plano da Lei Orgânica as atribuições dos “cargos” não foram individualizadas, tampouco a regulamentação interna da Advocacia-Geral da União se preocupou em estabelecer competências exclusivas e privativas de cada uma das classes. Se isso houvesse sido feito, é bem verdade, teríamos uma inconstitucionalidade formal, pois cargos públicos somente se podem criar por lei (art. 48, inc. X, da Constituição), mas ao menos se teria tentado salvar a ideia da carreira como instrumento para uma atuação eficiente da instituição, evitando-se a inconstitucionalidade material pela qual responde a omissão da Lei Complementar nº 73/93.

De fato, a ausência de atribuições específicas e mais complexas para os cargos mais elevados *desnatura a carreira*. Sua estrutura, em lugar

<sup>7</sup> A rigor, “distribuição” é a alocação inicial e “redistribuição” a movimentação do cargo público de um órgão para outro dentro da própria Administração, sempre justificada pelo interesse público no deslocamento do cargo para outra repartição. É assim que o art. 37 da Lei nº 8.112/90 define esta espécie de movimentação. Segue daí, como notado por Marcos Antonio Fernandes, que “nesta modalidade de deslocamento, o servidor, ainda que redistribuído para qualquer outro órgão ou entidade — dede que dentro do mesmo poder — carrega sempre consigo o próprio cargo”, característica esta que torna o instituto incompatível com a simples alteração de um dos elementos essenciais que definem o cargo público, que é sua remuneração (*Regime Jurídico do Servidor Público Civil da União comentado*, p. 57). A distribuição da Lei Complementar nº 73/93 não é verdadeira distribuição, portanto, mas *transformação do cargo público* sem autorização legislativa específica.

<sup>8</sup> Além do princípio da isonomia, a atribuição de remunerações distintas para um cargo de “atribuições iguais” viola a regra específica do art. 41, §4º, da Lei nº 8.112/90.

do *perfil verticalizado* pelo qual se permite a ascensão às atribuições mais complexas, a partir do provimento derivado em um cargo diferenciado que por elas responde, adquire uma feição *horizontal*, em que os membros da instituição se encontram todos no mesmo plano e estão todos em condições de assumir as atividades mais simples ou mais complexas, independentemente do estágio funcional em que se encontrem. Ao feixe de atribuições idêntico, nessa estrutura horizontal, corresponde materialmente um único cargo. Em lugar de *carreira*, portanto, se tem aquilo que a doutrina chama de *cargo isolado*, isto é, aquele que não permite ascensão para outro de atribuições mais complexas.<sup>9</sup>

E como isso se reflete na atuação da Advocacia-Geral da União? Em substância, a ausência de estruturação em carreira *impede a instituição de incrementar sua eficiência*, de um lado pela gradual especialização de seus membros, e de outro pela vinculação de seus postos-chave a profissionais amadurecidos e desenvolvidos pelo processo de encarecimento.

O primeiro problema diz respeito ao desenvolvimento profissional dos Advogados da União e Procuradores da Fazenda Nacional. Sem o encaminhamento da carreira, a progressão funcional entre as três categorias formalmente existentes não assegura que os membros da instituição sejam progressivamente expostos a funções mais complexas, de modo que aperfeiçoem suas habilidades de forma correspondente às suas novas atribuições. Ao mesmo tempo, as regras de remoção irrestritas e orientadas apenas pela antiguidade produzem resultado diametralmente inverso: os membros mais experientes *tendem a buscar tarefas de menor complexidade e responsabilidade*, afastadas da administração central, a despeito da maior remuneração que corresponde às categorias superiores.<sup>10</sup> Em poucas palavras, o Estado gasta mais com um profissional estagnado, que deixou de progredir funcionalmente, por que a estrutura horizontalizada de organização de pessoal o incentivou à acomodação.

<sup>9</sup> Os quadros de servidores normalmente estruturados como cargos isolados são aqueles a que correspondem tarefas de baixa complexidade, como os de motorista, servente, etc., a que são cometidas atribuições que não é materialmente possível o desenvolvimento progressivo de habilidades profissionais voltadas a uma atuação mais eficiente.

<sup>10</sup> A consulta às "relações nominais de lotação e exercício" periodicamente divulgadas pela Advocacia-Geral da União, e disponíveis na rede mundial de computadores (<[http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=85650&id\\_site=3&tipo=c](http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=85650&id_site=3&tipo=c)>) confirma a dedução lógica de que a organização atual leva a que unidades periféricas da Instituição sejam, em alguns casos, integralmente compostas por membros situados no último estágio da assim chamada "carreira", ao passo que órgãos de direção superior contam com grande número de membros no estágio inicial.

Ao mesmo tempo, os postos de maior responsabilidade dentro da estrutura da instituição, como: (i) os órgãos de contencioso que atuam junto a tribunais superiores, cuja atuação se reflete em todo o país, seja em razão do efeito de estabilização gerado pela jurisprudência desses tribunais, seja pela função de orientação e de formulação de estratégias que lhe é própria; (ii) os órgãos de consultoria junto aos Ministérios, que assessoram diretamente a cúpula hierárquica do Poder Executivo, atuando diretamente na formação jurídica das políticas públicas finalísticas a serem executadas nos Estados; ou (iii) os órgãos da Consultoria-Geral da União que são responsáveis por fixar interpretação de leis e uniformizar entendimentos para toda a AGU, etc., acabam por ser assumidos por membros recém-admitidos no serviço público. Esses profissionais, embora dotados da base técnica sólida que o concurso de ingresso exige, não detêm a qualificação decorrente da especialidade, e por isso não têm condições de prestar serviços à altura do que um efetivo desenvolvimento de carreira poderia proporcionar. Para completar, como já foi demonstrado que a estrutura incentiva a busca de atribuições menos complexas, o quadro de pessoal dos postos de maior importância tende a sofrer uma rotatividade mais acentuada do que o restante da instituição, mantendo-se constantemente ocupados pelos membros menos experientes.

O objetivo da especialização da advocacia pública, assim, acaba por se ver frustrado. A ausência da carreira não incentiva o desenvolvimento profissional dos membros da instituição, que fica a depender exclusivamente dos esforços pessoais de cada um. Os postos estratégicos tendem a ser ocupados por membros recém-admitidos e por uma minoria de cargos de confiança transitórios, comprometendo a eficiência da atividade jurídica.

### 3 A delegação das atribuições da Advocacia-Geral da União a pessoas estranhas aos cargos da instituição – A ação inconstitucional do administrador público

Falhas na estruturação de instituições de Estado, exatamente como a falha nos alicerces de um edifício, tendem a se constituir elas próprias em causa de novos problemas conjunturais que, ao se acumularem, podem vir a ameaçar a própria integridade da construção. Essa é a

situação vivenciada pela Advocacia-Geral da União na atualidade, em especial nas suas unidades de consultoria e assessoramento jurídico junto aos Ministérios, mas também, embora em menor grau, junto aos órgãos de direção superior.

Como pudemos ver no item anterior, o fato de os cargos da Advocacia-Geral da União não terem sido estruturados em carreira produz o resultado de que a instituição é incapaz de oferecer advogados adequadamente *especializados*, ao menos na quantidade necessária, para a Administração federal. Ela pode sim disponibilizar membros de elevada qualificação técnica, aferida pelo concurso de ingresso, mas ela não consegue disponibilizar advogados experimentados pelo tempo e merecimento no exercício da advocacia pública, dotados assim daquelas qualidades únicas pessoais que incrementam a eficiência de sua atuação e o dotam de uma qualificação singular e quase insubstituível. Isso se deve à circunstância natural de que estes, podendo livremente escolher atribuições de baixa complexidade, e ao mesmo tempo conservar os vencimentos mais elevados da assim chamada carreira, são incentivados a optar por essa via mais fácil. A incapacidade da instituição Advocacia-Geral da União em fornecer ao administrador público aquilo de que ele precisa, e que o constituinte de 1988 quis lhe assegurar, por evidente gera reações e consequências indesejadas.

A primeira delas é a ocupação de órgãos da AGU por pessoas estranhas à instituição. Se isto no passado ocorreu por ausência de quadros próprios (o primeiro concurso de ingresso foi realizado apenas em 1996, e os candidatos aprovados empossados em 1998, dez anos após a Constituição), atualmente o fenômeno se deve exclusivamente às suas deficiências estruturais, dentre as quais a inexistência da carreira tem um papel fundamental. O mecanismo pelo qual a ocupação está ligada à omissão do legislador complementar é facilmente demonstrável. Muitos ministros de Estado, que não podem contar com um advogado público *especializado* para prestar consultoria e assessoramento às suas atividades, caminham na direção de se cercar, ao menos, de advogados de sua *confiança pessoal*, mesmo que seja para escolhê-los entre profissionais não concursados e nomeados livremente por cargos de confiança. Ou então optam por desenvolver estruturas paralelas, como Secretarias, Assessorias Especiais, cujas funções materiais são de consultoria e assessoramento



jurídico, de maneira a contornar a Consultoria Jurídica “oficial”. E é compreensível que ajam dessa maneira, muito embora, sabidamente, isto se constitua em uma distorção por diversos ângulos de análise.

Uma dessas distorções é a violação ao concurso público, agravada por se dar em uma função de Estado que a Constituição atribuiu a um órgão *organicamente separado do Poder Executivo*,<sup>11</sup> visando a lhe assegurar maior independência, e cujas funções foram expressamente subordinadas à investidura nas classes iniciais das respectivas carreiras mediante concurso público (art. 131, §2º, da Constituição). Por todos esses fatores, a função de advocacia pública, no âmbito da Administração federal, não pode ser delegada a pessoas estranhas aos quadros da Advocacia-Geral da União,<sup>12</sup> e o provimento nos respectivos cargos somente pode ser feito por concurso público, sob pena de ofensa frontal à Constituição.<sup>13</sup> Apesar disso, o quadro aqui exposto é disseminado em toda a Administração federal.

Obviamente, o concurso não é uma finalidade em si mesmo: ele quer resguardar a independência técnica do advogado público, por meio da estabilidade e demais prerrogativas que acompanham o cargo, e isso é o que nos leva ao segundo ponto. Trata-se do problema relativo à natureza do vínculo que se estabelece entre o consultor e o ministro responsável por sua nomeação, que é pessoal e exclusivo (pois os servidores públicos, mesmo em cargo de provimento precário, se tornam impedidos de exercer a advocacia). Como é sabido, o advogado, público ou privado, deve guardar independência completa em relação ao seu cliente: é da

<sup>11</sup> A afirmação se deve ao próprio texto Constitucional, que trata da Advocacia-Geral da União e das demais funções essenciais à Justiça em Capítulo próprio, destacado do Poder Executivo. A incoerente omissão em se prever maiores níveis de autonomia administrativa e financeira para a Advocacia-Geral da União, entretanto, faz com que na prática mantenha a Instituição “fortes laços de dependência orgânica em relação ao Poder Executivo” (MACEDO. *Advocacia-Geral da União na Constituição de 1988*, p. 123). Este dado da *realpolitik*, porém, não prejudica sua autonomia funcional e “não retira a independência dos membros da instituição no exercício de suas competências” (*Idem*, p. 143).

<sup>12</sup> MACEDO, *op. cit.*, p. 55-59.

<sup>13</sup> “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR Nº 11/1991 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (ART. 12, CAPUT, E §§1º E 2º; ART. 13 E INCISOS I A V) – ASSESSOR JURÍDICO – CARGO DE PROVIMENTO EM COMISSÃO – FUNÇÕES INERENTES AO CARGO DE PROCURADOR DO ESTADO – USURPAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PRIVATIVAS – PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO – MEDIDA LIMINAR DEFERIDA – O desempenho das atividades de assessoramento jurídico no âmbito do Poder Executivo estadual traduz prerrogativa de índole constitucional outorgada aos Procuradores do Estado pela Carta Federal. A Constituição da República, em seu art. 132, operou uma inderrogável imputação de específica e exclusiva atividade funcional aos membros integrantes da Advocacia Pública do Estado, cujo processo de investidura no cargo que exercem depende, sempre, de prévia aprovação em concurso público de provas e títulos” (STF, ADIn-MC nº 881/ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 02.08.1993, m.v., DJ, p. 15197, 25 abr. 1997).

essência de seu *munus*, de seu dever para com a justiça e o direito, que ele esteja sempre em posição de discordar, bem como de manifestar de forma livre e isenta a sua opinião sobre os assuntos que lhe são submetidos. E isto exige liberdade frente ao cliente. No entanto, o provimento precário no cargo, desacompanhado das prerrogativas inerentes à advocacia pública, coloca o advogado nomeado para exercer essas funções em uma posição de subordinação quase completa ao gestor público, deitando por terra o trabalho de isolamento que a Constituição pretendeu iniciar com a institucionalização da Advocacia-Geral, e privando a sociedade do controle de legalidade proporcionado por uma advocacia pública forte e isenta. Se a isso tudo se somar a má intenção do administrador público, e um conluio prévio com seu advogado, tem-se em mesa a receita pronta para casos de corrupção, malversação de recursos públicos etc. Mas não é tudo.

Em um fenômeno de retroalimentação do problema da baixa especialização, o provimento precário também impede que a Advocacia-Geral da União se beneficie da sua condição de instituição permanente para melhorar continuamente a qualidade de seus quadros. O conhecimento específico das matérias jurídicas de competência da advocacia pública, capaz de gerar aquela desejada especialidade tão necessária à eficiência da administração, em lugar de gradativamente se incorporar à instituição, é adquirido por membros temporários que pouco tempo depois se desligam dos quadros da Administração federal, e que, não raro, o utilizarão para litigar futuramente contra a União no contencioso administrativo ou judicial. Em lugar de formar especialistas para a defesa do Estado, assim, a atual estrutura os forma para a iniciativa privada, enquanto incentiva a estagnação de seus membros permanentes.

Uma última consequência perniciosa da inexistência de carreira estruturada é o enfraquecimento da independência do membro da Advocacia-Geral da União, e por consequência, da própria instituição. A desvinculação entre o membro e a sua atividade faz com que esses agentes públicos se tornem facilmente intercambiáveis e substituíveis. Com isso, eles passam a estar sujeitos a pressões indevidas no exercício da função, na medida em que todos são absolutamente fungíveis, podendo ser afastados de seus órgãos de lotação e facilmente repostos. E a própria carreira, em médio prazo, acaba por se ver ameaçada de diluição por

meio de fusões e transposições envolvendo outras classes de servidores,<sup>14</sup> o que é mais um elemento facilitador das influências políticas em uma atividade que não poderia prescindir da independência.

#### 4 Conclusões

A determinação constitucional de estruturação dos cargos da Advocacia-Geral da União em carreira, embora possa parecer uma questão de menor importância, tinha um papel fundamental no arcabouço da nova instituição projetada pela Assembleia Constituinte. Tratava-se de um instrumento voltado para o progressivo desenvolvimento profissional e para a especialização de seus membros, destinado a incrementar a eficiência do serviço jurídico da União, e, por via indireta, da ação final do Estado sobre a sociedade. Mais de vinte anos depois, constata-se que o descumprimento da regra pelo legislador complementar de 1993, que estabeleceu uma estrutura de cargos horizontalizada, gerou sérios prejuízos para a afirmação da AGU e para a qualidade dos serviços por ela prestados. Incapacitada de formar e, portanto, de oferecer em larga escala membros especializados para as funções de maior importância na advocacia pública, a instituição assiste à invasão de suas atribuições por pessoas aos seus quadros ou ao próprio serviço público, deixando-se capturar por um círculo vicioso que perpetua essa incapacidade. Para reverter tal tendência, que atualmente se coloca como obstáculo ao projeto de advocacia pública traçado pela Constituição, a reforma da Lei Complementar nº 73/93 deve adotar como prioridade uma verdadeira estruturação das carreiras da Advocacia-Geral da União, com atribuições definidas para cada cargo e com um plano de desenvolvimento profissional planejado e adequado às necessidades da defesa judicial e extrajudicial da União, da consultoria e assessoramento jurídicos do Poder Executivo. Este é um grande desafio para os gestores de recursos

<sup>14</sup> Apenas a fragilidade da Instituição, permitida pela ausência de uma estrutura definida de carreira com funções específicas, é que possibilitou que aberrações como o artigo 19-A da Lei nº 9.028/95, introduzido pela MP nº 2.180-35, tenham tido seus efeitos levados a termo. O dispositivo permitiu que qualquer servidor público federal admitido antes de 1988, desde que bacharel em direito, fosse “transposto” para o cargo de Advogado da União, normalmente para usufruir do nível final da estrutura remuneratória. Como a tal vencimento não corresponde a obrigação de desempenhar as atribuições de mais elevada responsabilidade da Advocacia-Geral da União, a frontal burla ao concurso público não comprometeu o funcionamento da Instituição, que continuou a ser conduzida pelos membros concursados, ao tempo em que se constituiu em excelente negócio para seus beneficiários.

humanos da AGU, é verdade, mas não nos parece exagero dizer que o futuro da instituição depende de sua coragem e de sua habilidade em enfrentar esse encargo.

**Abstract:** The article describes the failure of Complementary Law Nr. 73 of 1993, the existing Organic Statute of the Office of the Attorney General of the Union, to organize its offices in career-structure fashion, as previously determined by the 1988 Constitution, and discusses the consequences of this omission.

## Referências

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BRUNO, Reinaldo Moreira; OLMO, Manolo del. *Servidores públicos: doutrina e jurisprudência*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FERNANDES, Marcos Antonio. *Regime Jurídico do Servidor Público Civil da União comentado*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

MACEDO, Rommel. *Advocacia-Geral da União na Constituição de 1988*. São Paulo: Ltr, 2008.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.