

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 337, DE 2017

Altera a Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, que institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União.

**Autor:** PODER EXECUTIVO

**Relator:** Deputado BETINHO GOMES

### **VOTO EM SEPARADO** ( Do Sr. Arnaldo Faria de Sá)

#### **I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei Complementar nº 337, de 2017, encaminhado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, altera a Lei Complementar nº 73, de 1993, também denominada Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, para inserir a Procuradoria-Geral Federal e a Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil como órgãos de direção superior da Advocacia-Geral da União, subordinando a primeira direta e imediatamente ao Advogado-Geral da União, bem como para incluir as carreiras de Procurador Federal e Procurador do Banco Central como carreiras da AGU, embora continua essa última como integrante do quadro de pessoal do Banco Central do Brasil, na forma da legislação específica.

Dentre outras medidas, o projeto prevê um aumento das atribuições do Advogado-Geral da União para, além de representá-la, representar também suas autarquias e suas fundações públicas junto ao Supremo Tribunal Federal, bem como estabelece incumbir à Secretaria-Geral de Contencioso a função de coordenar as atividades da Advocacia-Geral da União na representação judicial da União, das autarquias e das fundações públicas junto ao Supremo Tribunal Federal.

A proposta ainda traz a criação de uma câmara técnica constituída por um membro de cada carreira da Advocacia-Geral da União, sob a presidência do Vice Advogado-Geral da União e submetidas ao Advogado-Geral da União, para analisar as controvérsias jurídicas que envolvam a Consultoria-Geral da União, a Procuradoria-Geral da União, a Procuradoria-Geral Federal, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e a Procuradoria-Geral do Banco Central.

A proposição é sujeita à apreciação do Plenário, tramitando em regime de urgência (art. 155, RICD).

É o relatório.

## II – VOTO

Cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, nos termos do art. 32, IV, *a e d*, do Regimento Interno desta Casa, analisar os aspectos constitucional, jurídico e de técnica legislativa do projeto de lei sob exame, assim como proferir parecer de mérito.

Como afirmado anteriormente, a proposta apresentada busca alterar o ordenamento jurídico para que as carreiras e os órgãos hoje responsáveis pela representação judicial e pelo assessoramento jurídico do Banco Central e de todas as agências reguladoras, autarquias e fundações públicas federais passem a fazer parte da Advocacia-Geral da União, submetendo-as integralmente ao Advogado-Geral da União.

Contudo, observa-se que se trata de projeto de lei complementar que traz inconstitucionalidades que o maculam quase que por completo, dentre as quais destaca-se inicialmente que a Advocacia-Geral da União, nos termos do artigo 131 da Constituição Federal, é responsável pela representação judicial unicamente da União e não de suas autarquias e fundações.

O PLP 337/2017, na parte em que insere a Procuradoria-Geral Federal e a Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil como órgãos de direção superior da Advocacia-Geral da União, resta por afrontar o previsto na CF/88, afinal sempre que a Constituição Federal utilizou o termo “União” somente quis se referir ao ente político “União”, sem que tenha qualquer relação com suas atividades descentralizadas autárquicas e fundacionais.

O Ministro aposentado do STF Carlos Ayres Britto concluiu no parecer “O regime constitucional da Advocacia-Geral da União (AGU): as autarquias e fundações federais como estruturas administrativas exigentes de quadros advocatícios próprios<sup>1</sup>” que “*a Advocacia-Geral da União carece de competência constitucional para a representação judicial e extrajudicial, a consultoria e o assessoramento jurídico das autarquias e das fundações públicas federais. Carência insuscetível de suprimento por lei, por se tratar de matéria que jaz sob a absoluta reserva de Constituição.*”

No mesmo sentido, o Professor Titular de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, Marcelo Neves, em parecer exarado em consulta formulada pela Associação Nacional dos Advogados da União – ANAUNI, para quem “*no que concerne (...) à representação judicial de entes da Administração Indireta como missão ordinária das atribuições da AGU, não me parece suficiente a existência de lei complementar. Nesse caso estaria descaracterizada a dimensão constitucional de atuação da AGU, que se destina à representação da União, judicial e extrajudicialmente, assim como à atividade de consultoria e assessoramento jurídicos do Poder Executivo, mas não à representação judicial de entidades da administração indireta, a serem representadas judicialmente por órgãos vinculados à AGU, que não a integram*

---

<sup>1</sup> Disponível em [http://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/bzw\\_emagis\\_revisada\\_final\\_1.2\\_ok.pdf](http://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/bzw_emagis_revisada_final_1.2_ok.pdf)

(CF, art. 131, caput). Além disso, tal situação feriria a autonomia das entidades fundacionais e autárquicas, levando a uma centralização administrativa incompatível com o regime constitucional em vigor, conforme se expressa particularmente no § 8º do art. 37 da Constituição Federal, ao referir-se à possibilidade de ampliação contratual da ‘autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta’.

Não se pode olvidar, ainda, que se observa dos anais do Congresso Nacional que os debates, à época da Constituinte, trataram e culminaram com este texto que preserva a especificidade de previsão constitucional da defesa da UNIÃO, com a acertada decisão do Poder Constituinte Originário de não fazer inserir na Instituição Advocacia-Geral da União a defesa da administração federal indireta (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista).

Da mesma forma, a proposta de submissão do corpo jurídico das Autarquias e Fundações Públicas à Advocacia-Geral da União voltou ao debate e foi rechaçada pelo Legislador através do veto não derrubado ao artigo 19 da Lei Complementar, que trazia essa previsão expressa e foi considerado inconstitucional, por afronta ao art. 131 da Carta.

Importante destacar o veto do então Presidente da República ao mencionado artigo 19, da LC nº 73/93, por inconstitucionalidade, transcrito adiante:

“[...]  
Ademais, sendo certo que inexistente qualquer dúvida quanto a serem regidas pelas normas que lhe são próprias as autarquias e fundações e, como consequência, seus respectivos órgãos jurídicos, o referido art. 19 não encontra justificativa, senão a de pretender submeter ao “disposto na Lei Complementar” as carreiras e cargos daqueles órgãos, criando oportunidade para futuros pleitos de equiparação funcional. Os limites materiais da referida Lei Complementar, traçados no art. 131 da Constituição Federal, não permitem que o citado art. 19 tenha tal extensão.”

Aliás, o tema foi revisitado pelo guardião de nossa Constituição, o Supremo Tribunal Federal, que decidiu, no Recurso Extraordinário n. 602.381, rel. min. Cármen Lúcia, j. 20-11-2014, p. DJE de 04-02-2015, com repercussão geral, que “a Procuradoria-Geral Federal, apesar de manter vinculação, não se caracteriza como órgão da Advocacia-Geral da União”.

No julgado em questão a Ministra Cármen Lúcia afirma com acerto que o “**art. 131 da Constituição da República não tratou da Procuradoria Geral Federal ou dos procuradores federais, ou seja, esse dispositivo constitucional não disciplinou a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas (Administração Indireta), mas apenas da União (Administração Direta)**”.

Ademais, outra inconstitucionalidade que se apresenta, e na mesma linha do pontuado pelo professor Marcelo Neves, é a retirada do âmbito interno e próprio das autarquias e fundações da sua procuradoria, de seu órgão

jurídico, transferindo-o à AGU e atingindo fortemente a autonomia dos entes da administração pública federal indireta, eis que o setor jurídico é vital para que tais entes possam até mesmo fazer valer as suas competências e atribuições perante o ente central. Portanto, a ausência de procuradoria própria ameaça a autonomia dos entes descentralizados.

E disso pode-se concluir: não podem os entes descentralizados exercer autonomia jurídica face à União se compartilharem com ela uma única instituição (Advocacia-Geral da União) para sua representação judicial e extrajudicial e para seu assessoramento jurídico. Tal medida certamente possibilitaria à União subjugar autarquias e fundações sempre e quando estas tivessem uma interpretação divergente da lei.

Noutras palavras, o conjunto de órgãos de defesa da administração federal indireta, por sua nobre missão, não deve estar inserido e subordinado na estrutura orgânica da Advocacia-Geral da União. As entidades da administração federal indireta dependem, segundo o atual modelo constitucional, da devida autonomia para a adequada defesa de seus interesses e direitos, até mesmo, em litígios contra a própria a União.

Vê-se, pois, que o modelo atual de configuração da Advocacia-Geral da União atende ao interesse público. A alteração nesse modelo, com a reunião da representação judicial e extrajudicial da União e suas autarquias e fundações, assim como do assessoramento jurídico destas e do Poder Executivo em uma única instituição, além de inconstitucional, pode resultar em prejuízo à defesa dos entes autônomos.

Assim, por parte da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, o parecer é pela inconstitucionalidade do PLP nº 337/2017. No mérito, manifestamo-nos pela reprovação da matéria.

Sala da Comissão, em 31 de maio de 2017.

**ARNALDO FARIA DE SÁ**  
**Deputado Federal**