



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

PARECER n. 00025/2017/DEPCONSU/PGF/AGU

NUP: 00400.001549/2017-65

INTERESSADOS: Presidência da República/Casa Civil e Câmara dos Deputados

ASSUNTO: Sugestão de edição de norma para o estabelecimento de subordinação hierárquica das Procuradorias junto às Instituições Federais de Educação aos respectivos Reitores.

EMENTA:

- I. Sugestão de edição de norma contemplando subordinação hierárquica das Procuradorias Federais junto às instituições federais de educação aos respectivos Reitores.
- II. Impossibilidade. Competência exclusiva da AGU que não pode ser delegada a outra instituição pública ou aos respectivos dirigentes, gestores.
- III. Ingerência em assuntos técnicos-jurídicos, cuja competência é da essência da Advocacia-Geral da União.
- IV. Violação a orientação normativa e supervisão técnica que é exercida pelo Advogado-Geral da União.
- V. Independência técnica. Lei 13.327, de 29 de julho de 2016.
- VI. Possibilidade de recusa da orientação jurídica. Inexistência de afronta a autonomia.

Senhor Diretor do Departamento de Consultoria,

RELATÓRIO

1. A Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República encaminhou o Ofício-SEI nº 1146/2017/AS/INC/SAG/CC-PR, de 14/11/2017, à Chefia de Gabinete da Sra. Advogada-Geral da União, outorgando conhecimento do Ofício 1ª Sec/I/E/nº 1.343/17, de 26 de outubro de 2017, acompanhado da Indicação nº 4035/2017, da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, solicitando análise, manifestação, e retorno a Casa Civil no prazo de 30 dias (Sequência 1 do Sistema Sapiens).
2. O Ofício 1ª Sec/I/E/nº 1343/17, de 26 de outubro de 2017, foi dirigido ao Sr. Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, pela Câmara dos Deputados, Primeira-Secretaria, contendo várias indicações, entre as quais a de nº 4035/2017.
3. A Indicação nº 4035, de 2017 da Comissão de Educação possui a seguinte Ementa:

“Sugere ao Poder Executivo, por intermédio da Casa Civil da Presidência da República, a edição de norma que estabeleça a subordinação hierárquica das procuradorias das instituições federais de educação superior às respectivas reitorias.”
4. Na AGU, os autos foram encaminhados, primeiramente, ao Assessor Especial da Assessoria Parlamentar e em seguida foi redirecionado à esta Procuradoria-Geral Federal (Sequência 2 e 3 do Sistema Sapiens).
5. É o Relatório

FUNDAMENTAÇÃO

6. Inicialmente, cumpre trazer a colação as principais razões que foram apresentadas pela respeitável Comissão de Educação da Câmara dos Deputados para sugerir o incremento de *novel* legislação que passaria a contemplar subordinação hierárquica das Procuradorias junto as instituições federais de ensino aos respectivos Reitores. Veja:

“ ...

Observe-se que quanto às Consultorias Jurídicas estão plenamente identificadas não só suas competências, mas também sua subordinação hierárquica aos titulares dos órgãos e entidades aos quais prestam serviços.

No caso dos órgãos vinculados, no entanto, como as Procuradorias e Departamento Jurídicos das autarquias e fundações públicas federais, tal subordinação hierárquica não ficou clara, restando evidenciada apenas sua vinculação à AGU.

Além disso, a Lei nº 10.480, de 2002, que entre outras providências criou a Procuradoria-Geral Federal – PGF, à qual foi garantida autonomia administrativa e financeira, porém permanecendo vinculada e sob a supervisão da AGU (Lei nº 10.480/02, art. 9º).

Segundo a referida lei, à PGF compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais e as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, entre outras (Lei nº 10.480, art. 10, caput).

Ocorre que essa lei, ao contrário do esperado, que era uma vinculação funcional à AGU, ainda que por intermédio da PGF, mantendo, no entanto, a vinculação hierárquica aos órgãos e entidades aos quais prestam serviços, embora não o tivesse feito de maneira taxativa, retirou toda a autoridade, por exemplo, dos reitores das universidades federais sobre seus órgãos de representação judicial, consultoria e assessoramento jurídicos, transferindo-a para a PGF.

Ora, a ação da PGF deveria ser no sentido de supervisionar e orientar tais órgãos de consultoria e assessoramento do ponto de vista jurídico, ficando sua atuação institucional a cargo da autoridade dirigente do órgão ou entidade a que presta serviços.

A mudança gerou dificuldades pois as universidades e demais autarquias e fundações públicas federais não contam mais com um órgão jurídico de orientação e apoio às suas ações, mas com um obstáculo à sua ação, o que fere a autonomia dessas entidades.

Diante disso, sugerimos a V. Ex^a a edição de norma que corrija tal distorção, devolvendo às autarquias e fundações públicas federais, especialmente às universidades federais, a autoridade sobre seus órgãos jurídicos para que possam atuar com a autonomia que lhes é legalmente assegurada e absolutamente necessária”.

7. Com o máximo respeito à Comissão de Educação não é possível outorgar subordinação hierárquica aos Reitores nem aos dirigentes de autarquias e fundações públicas federais que são representadas pela Procuradoria-Geral Federal, órgão desta Advocacia-Geral da União.

8. A Constituição Federal de 1988 no Capítulo IV, Seção II, ao tratar da Advocacia Pública, prescreveu:

“Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.”

§ 1º - A Advocacia-Geral da União tem por Chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 2º- O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

§ 3º- Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei”

(Grifei).

9. O art. 131 da Constituição Federal foi regulamentado pela Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, que institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e estatuiu:

"..

Art. 2º

§ 3º As Procuradorias e Departamentos Jurídicos das autarquias e fundações públicas são órgãos vinculados à Advocacia-Geral da União.

Art. 4º São atribuições do Advogado-Geral da União:

I- Dirigir a Advocacia-Geral da União, superintender e coordenar suas atividades e orientar-lhe a atuação;

X- fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal;

XI – Unificar a jurisprudência administrativa, garantir a correta aplicação das leis, prevenir e dirimir as controvérsias entre os órgãos jurídicos da Administração Federal;

XII- editar enunciados de súmula administrativa, resultantes de jurisprudência iterativa dos tribunais.

XIII- exercer orientação normativa e supervisão técnica quanto aos órgãos jurídicos das entidades a que alude o Capítulo IX do Título II desta Lei Complementar;

(Grifei)

Capítulo IX

DOS ÓRGÃOS VINCULADOS

Art. 17. Aos órgãos jurídicos das autarquias e fundações públicas compete:

I- a sua representação judicial e extrajudicial;

II- as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos;

III- a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial.”

10. Posteriormente, houve o incremento da Lei 10. 480, de 2 de julho de 2002, que foi a responsável pela criação da Procuradoria-Geral Federal.

“Art. 9 É criada a Procuradoria-Geral Federal, à qual fica assegurada autonomia administrativa e financeira, **vinculada à Advocacia-Geral da União.**”

Parágrafo único. Incumbe à Advocacia-Geral da União a supervisão da Procuradoria-Geral Federal.

Art. 10. À Procuradoria-Geral Federal compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial.

§ 1º No desempenho das atividades de consultoria e assessoramento, à Procuradoria-Geral Federal aplica-se, no que couber, o disposto no art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

§ 2º Integram a Procuradoria-Geral Federal as Procuradorias, Departamentos Jurídicos, Consultorias Jurídicas ou Assessorias Jurídicas das autarquias e fundações federais, como órgãos de execução desta, mantidas as suas atuais competências

Art. 11...

§ 2º **Compete ao Procurador-Geral Federal**

I- dirigir a Procuradoria-Geral Federal, coordenar suas atividades e orientar-lhe a atuação;

...

III- sugerir ao Advogado-Geral da União medidas de caráter jurídico de interesse das autarquias e fundações federais, reclamadas pelo interesse público;

...”

(Grifei)

11. Como se nota, em decorrência de mandamento constitucional (art. 131) foi outorgado a Advocacia-Geral da União a missão de representar judicial e extrajudicialmente a União e de exercer as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos do Poder Executivo.

12. No caso das autarquias e fundações públicas a missão da AGU é desenvolvida atualmente pela Procuradoria-Geral Federal, em obediência ao que foi prescrito no texto constitucional, regulamentado pela Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993 e com esteio na Lei 10.480/2002.

13. A Procuradoria-Geral Federal é a extensão da AGU localizada nas autarquias e fundações públicas responsável por prestar as atividades de representação e de consultoria e assessoramento jurídico daqueles entes.

14. Aqui, cabe o registro de que a Constituição Federal de 1988 não abriu qualquer exceção quanto a possibilidade de que outro órgão venha a exercer representação judicial, extrajudicial da União ou às atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

15. **Trata-se, na verdade, de uma competência exclusiva da AGU que não pode ser delegada a outra instituição pública ou ao respectivo dirigente, gestor. Essa competência é somente da AGU.**

16. O Parecer Normativo GQ 163, vinculante para toda administração pública federal, em razão da aprovação presidencial, foi taxativo ao assegurar a indelegabilidade das funções da AGU. Eis a sua Ementa:

“I- A representação judicial da União compete exclusivamente à AGU, que a exerce (a) diretamente por seus Membros enumerados na Lei Complementar nº 73, e (b) indiretamente, por intermédio de seus órgãos vinculados que são os órgãos jurídicos das autarquias e das fundações públicas. É a representação institucional.

II- A representação institucional não requer procuração ad judicium. A posse e o exercício no cargo respectivo habilitam seu titular para a representação judicial e extrajudicial da União.

III- Após a edição da Lei Complementar nº 73, de 1993, que regulou o art. 131 da Constituição Federal, os dirigentes das autarquias e das fundações públicas não tem mais competência para a representação judicial e extrajudicial das respectivas entidades.

IV- As funções institucionais da AGU, relativas à representação judicial, exercidas indiretamente por intermédio de seus órgãos vinculados, são privativas (a) dos titulares de cargos efetivos de Procurador Autárquico, de Advogado e (b) dos titulares de cargos em comissão que impliquem atuação em juízo (Procurador-Geral, Procurador Regional)

V- As funções institucionais da AGU, nela compreendidas seus Órgãos vinculados, são indelegáveis.”

(Grifei).

17. **Com a devida vênia, a subordinação hierárquica que se pretende, por certo, permitirá a ingerência de dirigentes em assuntos técnicos-jurídicos, cuja competência é da essência da Advocacia-Geral da União, instituição jurídica, de cunho técnico, voltada para o desenvolvimento de tal atividade.**

18. Não se mostra pertinente que dirigentes, em algumas situações, sem o devido conhecimento técnico-jurídico venham a ditar os rumos da atuação institucional de órgãos da PGF, **imiscuindo-se em atividades que não podem ser delegadas a terceiros. Os dirigentes não integram os quadros da Procuradoria Federal, logo, não podem ditar os rumos de sua atuação.**

19. **A atuação dos órgãos de execução da PGF é pautada com base em critérios técnicos-jurídicos, que perpassam por uma análise que demanda estudo de casos concretos, análise de jurisprudência, doutrina, enfim de apurado conhecimento técnico para aplicação a situações postas, logo não seria possível a sua subordinação a outro órgão que não fosse técnico-jurídico.**

20. Impende registrar que no caso de ser conferida a subordinação hierárquica aos dirigentes das entidades resultará, inequivocamente, na violação ao art. 4º, inciso XIII da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, que atribuiu ao Sr. Advogado-Geral da União a **competência para exercer a orientação normativa e supervisão técnica aos órgãos jurídicos das autarquias e fundações públicas que atualmente fazem parte da PGF.** Com a ingerência nas Procuradorias Federais essas passariam a atuar de acordo com os desígnios dos dirigentes das entidades.

21. Outro ponto que merece ser realçado é que a subordinação hierárquica aos dirigentes de entidades também **repercutirá na independência técnica do advogado público, retirando a sua autonomia, destituindo-o de sua liberdade, para, segundo sua convicção, empreender a melhor defesa ao interesse público, sem prejuízo de desafiar a orientação técnica e supervisão técnica que eventualmente podem ser exercida pelo Sr. Advogado-Geral da União, conforme exposto no parágrafo anterior.**

22. Essa independência técnica é garantida pela Lei 8.906, de 04 de julho 1994, que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (arts. 7, I, 18, e 31 § 1º), e mais claramente com relação ao advogado público pelo Parecer normativo AGU GQ 24, aprovado pelo Presidente da República. Veja:

“

...

10. 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. É consentâneo com o princípio da independência profissional entender-se compreendido no período de trabalho o afastamento da repartição para a realização de pesquisas, que se reputam como de serviços externos, com o que se garante o exercício da profissão de forma a proporcionar o resultado visado com a execução do trabalho. **A positividade da disciplina específica dos servidores públicos, na condição de advogados, não lhes tolhe a isenção técnica ou independência da atuação profissional.**

...”

(Grifei).

23. Nesse ponto, vale esclarecer que o causídico público não pode contrariar súmula, parecer normativo ou orientação técnica superior, **sendo a independência do advogado público pressuposto necessário para que o exercício das suas múltiplas atribuições possam ocorrer de modo a “garantir a segurança jurídica das ações governamentais e das políticas públicas do Estado, zelando pelo interesse público e respeitando a uniformidade institucional da atuação”, tal como foi previsto na Lei 13.327, de 29 de julho de 2016.** Veja:

“Art. 37. Respeitadas as atribuições próprias de cada um dos cargos de que trata este Capítulo, compete a seus ocupantes:

....

§ 1º No exercício de suas atribuições, os ocupantes dos cargos de que trata este Capítulo buscarão garantir a segurança jurídica das ações governamentais e das políticas públicas do Estado, zelando pelo interesse público e respeitando a uniformidade institucional da atuação”.

24. A uniformidade institucional da atuação requer que em situações iguais o causídico deverá atuar respeitando a dinâmica do que foi empreendido, salvo a necessidade de eventual ajuste, não dando azo para que uma mesma situação jurídica ou fática possa receber tratamento diferenciado, propiciando quebra da isonomia e o privilégio em detrimento da segurança jurídica e do interesse público.

25. Na espécie, não se vislumbra que haja a retirada de autonomia dos entes que são representados pela PGF, **posto que os dirigentes das entidades podem recusar a orientação jurídica dada. Na verdade, o poder de decisão continua com o gestor, não há interferência nesse campo.**

26. Cabe ressaltar que compete a Advocacia-Geral da União a representação judicial dos Poderes Legislativo e Judiciário quando demandados em juízo **e nesse aspecto não se invoca que haja violação a autonomia destes Poderes**, tal qual se faz no presente caso.

27. A Advocacia-Geral da União exerce a representação judicial dos Poderes Legislativo e Judiciário por determinação constitucional e se o constituinte originário assim o fez é por que não enxergou qualquer mácula que pudesse atentar contra a independência e autonomia dos poderes constituídos.

28. No caso em apreço, como já demonstrado, em decorrência do mandamento constitucional e legislação posterior, compete a Procuradoria-Geral Federal a representação judicial de autarquias e fundações públicas.

29. No ponto, cabe registrar que a atuação da AGU/PGF visa garantir que as entidades representadas possam, da melhor forma, desenvolver as finalidades para as quais foram criadas, **inclusive defendendo a autonomia para execução do papel que lhe foi confiado pelo legislador. No caso das Universidade Federais e Institutos Federais de Educação essa atuação tem o propósito firme, seja no campo administrativo e/ou judicial, de assegurar aos respectivos entes a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial que foi consagrada pela Constituição Federal (art. 207).**

30. Foi o que ocorreu, por exemplo, na defesa leva a efeito pela Procuradoria Federal junto ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo no bojo da Ação Civil Pública nº 0005997-42.2016.4.02.5001 que tramitou perante a 5ª Vara Federal Cível, Seção Judiciária do Espírito Santo.

31. Nesta Ação, o Ministério Público Federal demandou, entre outros, o referido Instituto pugnando pelo fornecimento de merenda aos alunos da instituição. A Procuradoria Federal junto ao IFES arguiu, entre outros pontos, acerca da improcedência do pleito, enfatizando a autonomia da instituição para execução de tal medida, o que foi agasalhado pelo Juízo Federal, *in verbis*:

“...

Sendo assim, infere-se, a partir de uma interpretação sistemática da legislação vigente, que a alimentação escolar nos institutos federais insere-se no âmbito de sua autonomia e discricionariedade, **não havendo qualquer compulsoriedade no fornecimento de merenda aos seus alunos**

Por conseguinte, a verba recebida pelo IFES do FNDE, decorre do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, deve ser direcionada aos alunos em situação de vulnerabilidade social, **não detendo, tal assistência, caráter universal.**

Ante o exposto, **JULGO IMPROCEDENTE** a pretensão autoral.”

32. Perante o Supremo Tribunal Federal, no bojo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186, onde se questionava a adoção do sistema de cotas raciais para ingresso na Universidade de Brasília, a atuação da Advocacia-Geral da União foi no sentido de assegurar a legalidade, constitucionalidade da medida tomada pela Universidade, o que foi reconhecido pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal quando julgou improcedente a Arguição.

33. **A PGF atua como um órgão que visa trazer segurança jurídica para implementação das políticas públicas nas diversas etapas de sua aplicação, trazendo o compromisso ao gestor de que as ações a serem empreendidas estejam em consonância com o ordenamento jurídico nacional.**

34. Portanto, como visto, não é possível conferir subordinação hierárquica dos órgãos de execução da PGF aos dirigentes das entidades.

CONCLUSÃO

35. Ante o exposto, opino:

a) a Constituição Federal de 1988 concedeu para a Advocacia-Geral da União a tarefa de exercer a representação judicial, extrajudicial da União e às atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. A AGU, no âmbito das autarquias e fundações públicas, exerce essa competência por intermédio da Procuradoria-Geral Federal, sendo que a aludida competência não pode ser delegada a outra instituição pública ou aos respectivos dirigentes.

b) não é possível estabelecer subordinação hierárquica das Procuradorias Federais aos respectivos dirigentes, gestores das entidades, uma vez que tal medida permitirá a ingerência em assuntos técnicos-jurídicos, cuja competência é da essência da Advocacia-Geral da União, em decorrência do mandamento constitucional (art. 131 da Constituição Federal) implicando, também, em violação ao art. 4º, inciso XIII da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993 que confere ao Sr. Advogado-Geral da União a atribuição de exercer a orientação normativa e supervisão técnica aos órgãos da AGU.

c) também não se mostra possível estabelecer a referida subordinação hierárquica que resultaria na violação da independência técnica do advogado público e na quebra da uniformidade institucional de atuação, que foi prevista no art. 37, § 1º da Lei 13.327, de 29 de julho de 2016.

d) na atual conjuntura não se vislumbra que haja a retirada da autonomia das entidades representadas pela Procuradoria-Geral Federal, uma vez que fica garantido aos dirigentes dessas entidades a faculdade de recusar a orientação jurídica dada, de sorte que o poder de decisão continua com o gestor, atuando a PGF com o compromisso de preservar os interesses das entidades representadas, defendendo a sua autonomia para execução do papel que lhe foi confiado pelo legislador.

e) em prosseguimento, pela restituição dos autos à Chefia de Gabinete da Sra. Advogada-Geral da União.

À consideração superior.

Brasília, 01 de dezembro de 2017

ANTÔNIO EDGARD GALVÃO SOARES PINTO
Procurador Federal
Mat. Siape 1358429

De acordo.

Brasília, de de 2017.

RICARDO NAGAO
Diretor do Departamento de Consultoria/PGF

Aprovo.

Brasília, de de 2017.

CLESO JOSÉ DA FONSECA FILHO
Procurador-Geral Federal

Documento assinado eletronicamente por RICARDO NAGAO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 93345099 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RICARDO NAGAO. Data e Hora: 18-12-2017 14:18. Número de Série: 1743401. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por ANTONIO EDGARD GALVAO SOARES PINTO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 93345099 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO EDGARD GALVAO

SOARES PINTO. Data e Hora: 18-12-2017 12:29. Número de Série: 5289817675956388011. Emissor: AC CAIXA PF v2.

Documento assinado eletronicamente por CLESO JOSE DA FONSECA FILHO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 93345099 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CLESO JOSE DA FONSECA FILHO. Data e Hora: 18-12-2017 15:48. Número de Série: 2907619593618764399520288320794804449. Emissor: AC OAB G2.
