



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**

**CONSULTORIAS JURÍDICAS DA UNIÃO
NOS ESTADOS
(ATUAÇÃO E COMPETÊNCIA)**

BELO HORIZONTE, AGOSTO DE 2014



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**

APRESENTAÇÃO:

As Consultorias Jurídicas da União nos Estados e em São José dos Campos, originalmente denominadas Núcleos de Assessoramento Jurídico, tiveram sua criação determinada pelo artigo 8º – F, da Lei n.º 9.028, de 12 de abril de 1995.

Sua implantação objetivou assessorar as autoridades federais situadas fora do Distrito Federal, prestando serviços de consultoria jurídica, com o fim de pautar toda a conduta da administração nos estritos termos da legalidade, diminuir as demandas judiciais e trazer inúmeros benefícios não somente à União e seus cofres, como também à sociedade, unificando entendimentos e procedimentos da atuação de toda a Administração Pública Federal.

A presente cartilha tem por finalidade informar aos gestores da União lotados fora de Brasília quais as competências e a forma de atuação de tais Consultorias, indispensáveis ao bom andamento da Administração Pública Federal Direta em todo país.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**

1) PRAZO para resposta das consultas:

Em regra, os processos submetidos à análise das Consultorias Jurídicas da União (CJU's) devem ser analisados em 15 dias, contados do recebimento do processo no protocolo, podendo ser tal prazo prorrogado motivadamente. Excepcionalmente, em caso de manifestações emergenciais, pode haver resposta em prazo inferior a 15 dias, condicionado ao volume de trabalho e estrutura da consultoria responsável.

Recomenda-se que o órgão assessorado planeje o envio de procedimentos com bastante antecedência à data limite para prática dos atos analisados (ex: 3 meses antes), considerando o tempo necessário para entrega e devolução dos processos, que varia conforme os órgãos e distâncias envolvidos (protocolo pessoal, malote postal, etc), bem como eventual necessidade de reanálise jurídica de feitos com instrução insuficiente.

Em caso de dúvidas, recomenda-se também o contato prévio com a Consultoria Jurídica responsável para maiores esclarecimentos quanto à adequada instrução dos processos, bem como a utilização das minutas e listas de verificação disponíveis na página virtual da AGU.

Não é possível a expedição de manifestações com datas retroativas, face aos princípios da legalidade e moralidade, sendo eventuais atrasos responsabilidade do órgão assessorado.

2) Fluxo Processual:

A entrega de processos submetidos ao assessoramento das Consultorias Jurídicas é feita ao serviço de protocolo da Consultoria responsável pelo assessoramento, que via de regra funciona das 8:00 as 18:00 horas. Tanto a entrega quanto a devolução pode ser feita pessoalmente ou via malote postal. Para maiores informações, recomenda-se a consulta à página virtual da unidade responsável pelo assessoramento, e o contato direto via telefone.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**

3) INSTRUÇÃO PROCESSUAL:

Os processos administrativos federais tratam de uma infinidade de assuntos no âmbito da Administração Pública – de requerimentos de particulares, autos de infração, sindicâncias, processos disciplinares, processos licitatórios, e vários outros assuntos. As Consultorias Jurídicas da União, tanto em sua atuação quanto na análise dos procedimentos adotados pelos órgãos, salvo a existência de procedimentos específicos regulamentados em normativos próprios, observam as determinações da Lei n.º 9.784, de 1999.

A Lei nº 9.874/99, além de dispor sobre os direitos e deveres do administrado, regulamenta procedimentos relativos ao início do processo, os interessados, a competência, os impedimentos e a suspeição, a forma, tempo e lugar dos atos do processo, a comunicação dos atos, a instrução, a decisão, a motivação, a desistência e a extinção do processo, a anulação, revogação e convalidação, o recurso e a revisão, os prazos, as sanções, além de outras disposições pertinentes aos processos administrativos federais.

A Portaria Normativa nº 05/2002, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – MPOG, traz formalidades obrigatórias que devem ser cumpridas por todos os órgãos federais. Para os Comandos Militares, além dos atos normativos supramencionados, deve ser observada também a Portaria Normativa nº 1.243, de 21 de setembro de 2006 (DOU 25/06/06 – 1ª Seção – Ministério da Defesa) que dispõe sobre os procedimentos gerais referentes à gestão de processos no âmbito do Ministério da Defesa e dos Comandos das Forças Armadas.

Maiores informações e esclarecimentos sobre tais normas podem ser encontrados nos seguintes manuais elaborados por órgãos da AGU:

- Manual de procedimentos para a contratação de bens e serviços pelos órgãos públicos federais. 2ª Ed. Belo Horizonte, Fevereiro de 2012. (Disponível em www.agu.gov.br/cjulg);
- Manual de Relacionamento da CJU-SP – Orientações básicas de relacionamento entre o Núcleo de Assessoramento Jurídico em São Paulo e Órgãos Assessorados. São Paulo, Fevereiro de 2007. (Disponível em www.agu.gov.br/cjusp).



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**

4) DISTINÇÕES ENTRE AS CONSULTORIAS JURÍDICAS DA UNIÃO NOS ESTADOS E AS CONSULTORIAS JURÍDICAS DOS MINISTÉRIOS EM BRASÍLIA

Assim como as Consultorias Jurídicas das Pastas Ministeriais, em Brasília, as Consultorias nos Estados, nos termos do art. 8º – F da Lei n.º 9.028, de 1995, tem a função de assessorar as autoridades federais em sua área de atuação na prática de quaisquer atos, com o fito de respalda-los quanto à legalidade de suas ações.

Em caso de atuação em área meio (compras e serviços necessários ao funcionamento do órgão), não há hierarquia entre os entendimentos das CJU's Estaduais e as Consultorias em Brasília.

Tratando-se de ato administrativo praticado pela autoridade estadual do Ministério, relacionado à atividade-fim da Pasta Ministerial (questões diretamente ligadas a política pública da pasta), a Consultoria Jurídica da União situada em qualquer dos Estados da federação, ao prestar o assessoramento, deve observar os entendimentos da CONJUR da Pasta envolvida, face aos seu conhecimento especializado, podendo, contudo, solicitar a uniformização de divergências à Consultoria Geral da União.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**

5) MATÉRIAS DE COMPETÊNCIA DAS CJU'S NOS ESTADOS:

A atuação das Consultorias Jurídicas da União nos Estados e em São José dos Campos é imprescindível à garantia da legalidade de atos praticados pelos gestores federais civis e militares de todo o país, evitando prejuízos ao erário e o ajuizamento de demandas judiciais contra a União. Conforme previsto no art. 22 do Ato Regimental n. 05 da Advocacia-Geral da União, tais consultorias são responsáveis por assessorar as autoridades civis e militares lotadas nos Estados em que sediadas (Superintendentes-Regionais, Coordenadores de Núcleos Estaduais, Comandantes das Forças Armadas, etc), especialmente nos seguintes casos:

- a) Fixar a adequada interpretação das leis;
- b) Prévia análise das minutas de procedimentos licitatórios, dispensas e inexigibilidades, respectivos contratos e instrumentos congêneres;
- c) Esclarecimentos de dúvidas referentes à execução dos contratos administrativos firmados pelos órgãos, tais como a forma de tramitar processos de apuração de faltas contratuais e aplicações de penalidades;
- d) Análise da legalidade e constitucionalidade de atos normativos (Resoluções, Ordens de Serviço, Portaria, Regulamento, etc) elaborados por gestores de fora de Brasília;
- e) Análise de Processos Administrativos Disciplinares, quando a aplicação da pena cabível for de competência da autoridade local;
- f) Esclarecimentos jurídicos em matéria de recursos humanos;
- g) Revisão jurídica de texto de peça informativa de atos praticados pelo órgão local, prestadas em mandados de segurança.

Não há participação das CJU's nos Estados nos seguintes casos:

- a) Nos pedidos de informação oriundos dos órgãos contenciosos da Advocacia Geral da União (Procuradorias Regionais da União, Procuradorias da União e Procuradorias Seccionais da União), para instruir defesa judicial;



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

- b) No cumprimento de decisões judiciais, ou seja, nas chamadas Forças Executórias, em que somente o advogado judicial das Procuradorias poderá prestar auxílio.

FIXAÇÃO DA INTERPRETAÇÃO DAS LEIS

Havendo conflitos interpretativos entre agentes ou órgãos da administração, compete à Consultoria Jurídica da União situada no Estado em que presente a controvérsia fixar a correta interpretação da norma jurídica objeto de divergência, prestando os devidos esclarecimentos aos agentes que submeter a dúvida interpretativa à sua análise.

Caso a dúvida seja pertinente a atividade meio do órgão assessorado, o entendimento firmado pela CJU responsável tem aplicabilidade imediata, independente da prática de qualquer ato posterior.

Tratando-se de questão concernente à área fim do Ministério envolvido, após se pronunciar, deve a Consultoria Jurídica da União no Estado encaminhar seu posicionamento à CONJUR responsável pela assessoria da Pasta, visando a uniformização nacional da questão, permitindo àquela que manifeste sua concordância com o entendimento firmado ou suscite a uniformização de eventual divergência à Consultoria-Geral da União, garantindo assim maior segurança jurídica e coerência dos atos relativos à política pública envolvida.

ASSESSORAMENTO JURÍDICO NOS PROCESSOS DE LICITAÇÃO E NA GESTÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

A Lei n.º 8.666, de 1993, que cuida das licitações e contratos na Administração Pública, no parágrafo único do art. 38, determina que as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

Deste modo, é obrigatória a manifestação das Consultorias Jurídicas da União nos processos licitatórios, que envolvem a análise das mais diversas espécies de minutas. Um dos objetivos da criação das Consultorias nos Estados é a uniformização dos processos licitatórios entre os órgãos da Administração Pública Federal no país. Para este fim, a AGU possui comissão responsável pela elaboração de modelos padrão de minutas de termos de referência, editais e contratos, que **contemplam o mínimo necessário à regularidade do procedimento, sendo que cada objeto licitado demandará especificações complementares diferenciadas**. Ressalte-se que a análise das Consultorias não abrange questões técnicas inerentes à contratação, de responsabilidade exclusiva dos gestores envolvidos.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

A adoção das minutas da Advocacia-Geral da União evita atrasos decorrentes de problemas já solucionados quando da elaboração de tais documentos, eventualmente existentes em outras minutas, garantindo resposta às consultas jurídicas com maior rapidez. Recomenda-se também que, sempre que possível, evite-se o uso apenas de minutas arquivadas nos computadores do órgão, **utilizando-se sempre as minutas disponibilizadas na página virtual da AGU, que passam por constantes atualizações feitas por comissão criada para tal fim.**

A AGU também disponibiliza listas de verificação (*check-lists*) com procedimentos mínimos necessários à regularidade dos processos de contratação, bem como o “Guia de Licitações Sustentáveis”, elaborado pela CJU-SP, trazendo normas de sustentabilidade ambiental de observância obrigatória pelos órgãos da Administração Federal. Compete aos Consultores Jurídicos da União nos Estados informar e orientar quanto à melhor forma de acessar tais documentos.

Após a conclusão do processo licitatório e celebração do contrato, os órgãos federais assessorados também podem se valer das Consultorias Jurídicas da União para esclarecimento de dúvidas quanto à correta interpretação de cláusulas contratuais, adequação de medidas adotadas pelo gestor, fiscal de contrato e demais envolvidos na execução contratual, bem como para analisar eventual caracterização de falta contratual por parte do contratado e orientar o gestor na instauração e no trâmite de processo de aplicação de penalidades, quando a medida se mostrar necessária.

ANÁLISE DA LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE DE ATOS NORMATIVOS

A análise prévia da legalidade e constitucionalidade de atos normativos (Resoluções, Ordens de Serviço, Portaria, Regulamento, etc) elaborados gestores federais em exercício nos órgãos da União sediados fora de Brasília, previamente à sua edição e publicação, é fundamental para garantir a sua validade, bem como dos atos posteriormente praticados pelo gestor local, fundamentados em tal ato.

Eventual contrariedade do ato normativo a Lei Federal, demais atos normativos primários que regulamentam a questão, ou mesmo à Constituição da República, pode acarretar em sua anulação pelo Poder Judiciário, causando transtornos à efetivação de políticas públicas da Pasta Ministerial.

A atuação da Consultoria Jurídica da União na análise de atos normativos secundários resume-se à verificação dos requisitos de validade da norma, sem qualquer interferência quanto a seu mérito, posto que as definições dos meios adequados para implementar as políticas públicas são competência do



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

Ministro de Estado, bem como dos gestores que representam o Governo Federal nas diversas unidades da Federação.

ANÁLISE DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES

A análise jurídica de Processos Administrativos Disciplinares deve ocorrer após a elaboração do relatório conclusivo pela Comissão responsável pelo tramite processual, e previamente à decisão do gestor local, quando a aplicação da pena cabível for de sua competência, visando garantir a observância do devido processo administrativo, a regularidade do feito, observando-se as previsões da Lei 8.112/90 e demais normas que disciplinam a matéria, e a proporcionalidade das penas ou medidas propostas pela Comissão, visando prevenir ou minimizar a chance de sucesso do apenado em contestação judicial da medida aplicada.

Quando houver propositura de pena cuja competência para aplicação é de competência de autoridade superior, como é o caso das suspensões superiores a 30 (trinta) dias ou demissão, de competência do Ministro de Estado da Pasta envolvida, deve o procedimento ser encaminhado diretamente a tal autoridade, para que esta solicite a análise pela Consultoria Jurídica de seu Ministério, situada em Brasília.

ANÁLISE DA MATÉRIA DE PESSOAL CIVIL E MILITAR DA UNIÃO/RECURSOS HUMANOS

Tratando-se de servidores civis, em virtude de regulamentação dos limites de análise pela NOTA DECOR/CGU/AGU n.º 179 /2007 – ACMG, em interpretação ao Parecer AGU GQ-46, a competência das Consultorias Jurídicas da União nos Estados relativos à legislação de pessoal afetas aos órgãos e autoridades localizados fora do Distrito Federal, é restrita à prestação de esclarecimentos quanto a posicionamento previamente consolidado pela Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento.

Desta forma, tal análise pode ocorrer somente após a juntada aos autos, pelo departamento de recursos humanos do órgão consulente, de manifestação da SRH/MPOG sobre a questão objeto do encaminhamento.

Conforme previsto na NOTA DECOR/CGU/AGU n.º 116 /2008 – JGAS, aprovada pelo Consultor Geral da União, em caso de ausência de regramento pela SRH/MPOG, qualquer consulta



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

jurídica sobre pessoal civil da União deverá ser encaminhada primeiramente à Secretaria de Recursos Humanos/MP, assessorada pela Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (CONJUR/MP).

O pessoal civil lotado em órgão militar também está vinculado aos posicionamentos firmados pela SRH/MP, tal como os demais servidores em exercício em órgãos civis.

Em caso de matéria de pessoal militar, deve o órgão consulente enviar à CJU, junto à consulta, cópia das normas militares aplicáveis à questão a ser analisada, expedidas pelo departamento de pessoal da força envolvida (Ex: Normas pertinentes expedidas pelo DGP/Exército). Neste caso, a análise da Consultoria Jurídica da União responsável pela análise, diferentemente do que ocorre com a matéria de pessoal civil, não se subordina ao entendimento firmado pelo Departamento de Pessoal da força militar envolvida, devendo, contudo, eventual divergência ser submetida à Consultoria Geral a União para uniformização da questão.

PEDIDOS DE INFORMAÇÕES PARA DEFESA JUDICIAL SOB OS CUIDADOS DAS PROCURADORIAS DA UNIÃO

As informações solicitadas pelas Procuradorias referem-se aos FATOS e elementos relacionados a este versados na petição inicial da ação contra a União. Portanto, não há espaço para a atuação das CJU's nesta hipótese. Assim, a autoridade demandada deve encaminhar imediatamente o pedido da Procuradoria para o servidor ou departamento mais capacitado para relatar de forma clara e sem formalidades o que ocorreu na situação objeto da ação judicial, a fim de possibilitar a defesa da União, observando o prazo consignado no ofício de encaminhamento.

Os Advogados da União das Procuradorias são capacitados para questões de direito, mas a adequada defesa da União em juízo não pode se fundar em meras suposições relacionadas aos fatos que deram origem à ação. Portanto, ao receber uma demanda por informações oriunda das Procuradorias da Advocacia-Geral da União, deve a autoridade administrativa proceder da seguinte forma:

- 1) Tomar conhecimento dos fatos descritos na Petição Inicial;
- 2) Encaminhar, com a maior celeridade possível, ao servidor ou departamento mais capacitado ou especializado para relatar o ocorrido (no caso, ou um servidor que entenda dos fatos ou o próprio



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

servidor envolvido nos fatos. Por Exemplo: em questões envolvendo tempo de serviço, o ideal é que haja um relato por parte do Setor de Recursos Humanos. Quando é uma ação contra um ato administrativo, v.g., uma autuação de um fiscal, o melhor é que o próprio agente do ato relate o ocorrido);

- 3) O servidor designado pela autoridade deve confeccionar um relato simples e claro dos fatos ocorridos, sem formalidades, lembrando que o Advogado que irá defender o ato em juízo não tem conhecimento dos acontecimentos de fato que deram origem à demanda judicial;
- 4) Juntar ao relato todos os documentos possíveis a reforçar a defesa da União (partes relevantes de processos administrativos etc), **INCLUSIVE ATOS NORMATIVOS ESPECÍFICOS DA REPARTIÇÃO** (portarias, ordens de serviço etc), tendo em vista que o Advogado da União que atua judicialmente não tem acesso direto a tais documentos;
- 5) Remeter **DIRETAMENTE** o relato e documentos à Procuradoria da União, **ATENTANDO-SE PARA O PRAZO JUDICIAL**.

PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES EM MANDADOS DE SEGURANÇA

As denominadas “Informações em Mandado de Segurança” versam sobre ato específico de determinada autoridade, e somente tal autoridade impetrada e sua equipe de servidores possuem condições de justificar a prática dos atos impugnados, refutando eventuais argumentos fáticos tidos como supostamente ilegais ou praticados com abuso de poder, que levaram o impetrante a acreditar que seu direito foi violado.

Para elaboração das teses jurídicas de defesa, a autoridade deve limitar-se a encaminhar os elementos necessários diretamente ao órgão contencioso da AGU responsável pela defesa (PU, PRU ou PSU/AGU), como ocorre em qualquer outro processo judicial.

A atuação das Consultorias Jurídicas da União nos Estados resume-se a assessorar a autoridade verificando a adequação da minuta de peça de informação a ser apresentada ao juízo da causa. Assim, embora não caiba à CJU a elaboração de tal peça, após elaborar minuta com as informações do caso concreto que considerar necessárias, pode a autoridade enviá-la à CJU que o assessora, em regime de



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

urgência, para que esta avalie a adequação de sua manifestação face ao exposto pela parte impetrante, bem como a observância dos limites de sua atuação como informante do juízo, que, como já dito, não envolve a apresentação de teses jurídicas.

Caso se verifique eventual ilegalidade ou irregularidade no ato praticado, pode a CJU recomendar ainda a revogação da medida pela autoridade, que poderá informar tal decisão ao juiz da causa, levando até mesmo à extinção processual por perda de objeto da lide.

Em suma, em sede de Mandado de Segurança, a autoridade deverá adotar as seguintes medidas:

- 1) Tomar conhecimento dos fatos descritos na petição inicial do Mandado de Segurança;
- 2) Encaminhar com a maior celeridade possível (face ao prazo judicial de resposta de apenas 10 dias), ao servidor ou departamento mais habilitado para relatar o ocorrido (servidor que entenda dos fatos ou, preferencialmente, o próprio servidor envolvido nos fatos. Por Exemplo: em questões envolvendo tempo de serviço, o ideal é que haja um relato por parte do Setor de Recursos Humanos, que deve possuir amplo conhecimento da legislação específica. Quando é uma ação contra um ato administrativo, v.g., uma autuação de um fiscal, o melhor é que o próprio agente do ato relate o ocorrido, já que se lembra não somente dos fatos, como detém o conhecimento da legislação aplicável para fiscalização). O servidor designado deve confeccionar um relato simples, claro e completo, pois neste caso estas informações serão as que a autoridade adotará como se suas fossem e remeterá ao juízo. Portanto, é um documento que será apresentado ao juiz no processo judicial do Mandado de Segurança, devendo ser formal, apesar de simples;
- 3) Juntar ao relato todos os documentos possíveis a reforçar a informação da autoridade (partes relevantes de processos administrativos etc), **INCLUSIVE ATOS NORMATIVOS ESPECÍFICOS DA REPARTIÇÃO** (portarias, ordens de serviço etc), **REMETENDO DIRETAMENTE AO JUÍZO DA AÇÃO**;
- 4) Submeter tal minuta de resposta a breve exame da Consultoria Jurídica que assessora a autoridade, caso entenda necessário, para avaliação de sua pertinência e adequação. Considerada a exiguidade de tempo para resposta ao Juízo da causa (10 dias), sugere-se que a consulta seja remetida digitalmente, para o correio eletrônico da Consultoria Jurídica da União responsável,



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**

com cópia digitalizada da minuta de informação que se pretende protocolar em juízo.

- 5) Remeter os documentos necessários à defesa da União na causa diretamente ao órgão contencioso responsável pelo processo (PU, PRU ou PSU/AGU), para que este elabore as teses jurídicas de defesa tão logo seja instado a fazê-lo.

Oportuno ressaltar que as orientações acima decorrem, além do art. 4º, da Lei n.º 9.028/95, diretamente dos Atos Regimentais n.º 03 e 05, editados pelo Advogado-Geral da União, com esteio nas atribuições conferidas pelos artigos 4º e 45 da Lei Complementar n.º 73, de 10 de fevereiro de 1993, e art. 8º F, da Lei n.º 9.028, de 12 de abril de 1995. Tais orientações foram reafirmadas e melhor disciplinadas na recente Nota AGU/CGU/DECOR N.º 188/2005/SFT, aprovada pelo Ministro Chefe da AGU e, portanto, vinculante a todas as unidades da Advocacia-Geral da União.

CUMPRIMENTO DE DECISÕES JUDICIAIS – FORÇA EXECUTÓRIA

Oportuno ressaltar que também não cabe a participação das Consultorias Jurídicas da União nos Estados no caso de intimação para cumprimento de decisões judiciais, tendo em vista que estas versam sobre a conclusão final ou incidental de questões de fato e de direito correntes em ação judicial, cuja competência para atuação é do Advogado da União da Procuradoria Geral da União, da Advocacia-Geral da União, responsável pelo processo. Por razões lógicas, este advogado é quem possui não somente o conhecimento da ação, bem como o fácil acesso aos autos do processo judicial para informar a autoridade se realmente aquela decisão encontra-se dentro dos limites discutidos na ação.