



MANUAL DE REPRESENTAÇÃO
EXTRAJUDICIAL DE ÓRGÃOS E
AGENTES PÚBLICOS DA
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

Novembro/2015

ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Ministro Luís Inácio Lucena Adams

CONSULTOR-GERAL DA UNIÃO

José Levi Mello de Amaral Júnior

Elaboração do Manual

Rui Magalhães Piscitelli
Consultor da União - NUAEX-CGU-AGU

Advocacia-Geral da União

Edifício Sede AGU I - SAS Quadra 3 Lotes 5/6 CEP: 70070-030

Brasília-DF

Telefone: (61) 2026-8596

Permitida a reprodução parcial ou total desta publicação, desde que citada a fonte.

B823 Brasil. Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União.

MANUAL DE REPRESENTAÇÃO EXTRAJUDICIAL DE ÓRGÃOS E AGENTES PÚBLICOS
DA CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO / Rui Magalhães
Piscitelli - Brasília AGU, 2015.

CDD: 341.46

CDU: 347.922(81)

INTRODUÇÃO

Este Manual de Representação Extrajudicial de órgãos públicos federais e de seus agentes visa a apresentar a legislação básica aplicável aos casos em que órgãos e agentes públicos necessitarem daquela representação por parte da Advocacia-Geral da União - AGU, assinalando-se, de pronto, que, perante o Tribunal de Contas da União - TCU e a Controladoria-Geral da União - CGU, é o Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Consultoria-Geral da União – DEAEX/CGU/AGU que detém competência específica para atuação.

O Núcleo de Assuntos Extrajudiciais da Consultoria-Geral da União da Advocacia-Geral da União – NUAEX/CGU/AGU foi criado pela Portaria nº 5, de 6 de abril de 2015, do Consultor-Geral da União.

Como uma de suas primeiras atividades, após o mapeamento dos casos até então em trâmite e com atuação do DEAEX, o NUAEX preocupou-se em propor uma norma interna da AGU a tratar sobre as competências de representação extrajudicial deste novo Núcleo, do que redundou, com publicação no Diário Oficial da União de 14 de julho de 2015, a Portaria nº 13, do Consultor Geral da União.

Neste manual, pioneiro na AGU, procura-se, então, apresentar as principais questões que envolvem a representação extrajudicial exercida pela Consultoria-Geral da União, sem prejuízo das competências do DEAEX de atuação específica perante o Tribunal de Contas da União e a Controladoria Geral da União.

Agradecemos sugestões de aperfeiçoamento, que podem ser remetidas para o endereço eletrônico: cgu.nuaex@agu.gov.br e rui.piscitelli@agu.gov.br

Rui Magalhães Piscitelli, Luciane Carneiro, Maurício Muriack e Claudio Fontes

Integrantes do NUAEX-CGU-AGU

Fabício da Soller

CONSULTOR-GERAL DA UNIÃO SUBSTITUTO

José Levi Mello do Amaral Júnior

CONSULTOR-GERAL DA UNIÃO

Sumário

1 - Há previsão constitucional de representação extrajudicial a ser exercida pela AGU?	5
2 - E sobre a representação extrajudicial de agentes públicos pela AGU, há previsão legal?	5
3 - No âmbito da AGU, já havia, antes da publicação da Portaria nº 13, de 14 de julho de 2015, normas prevendo a representação, quer judicial, quer extrajudicial, de agentes públicos?	6
4 - No âmbito da Consultoria-Geral da União, quem atua na representação extrajudicial dos órgãos federais e de seus agentes (com exceção do Tribunal de Contas da União e da Controladoria-Geral da União, órgãos estes em que o Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Consultoria-Geral da União atua)?	7
5 - E o NUAEX, tem legislação própria para atuação na representação extrajudicial de órgãos federais e de seus agentes?	8
6 - A Consultoria Geral da União, mesmo sem norma interna na AGU, atuava na representação extrajudicial de órgãos federais e de seus agentes além do Tribunal de Contas da União?	9
7 - Os agentes públicos podem ser defendidos extrajudicialmente pela AGU em quaisquer casos?	9
8 - Então, a representação extrajudicial de agentes públicos, na verdade, constitui, através da defesa do ato do agente público, a defesa do próprio órgão público?	10
9 - Mas, para caracterizar um ato praticado em nome de um órgão público, há alguma análise jurídica prévia de enquadramento jurídico daquele ato?	11
10 - Quando, então, o NUAEX passou a ter legislação específica para atuar na representação extrajudicial de órgãos federais e de seus agentes?	11
11- Qual o âmbito de abrangência da Portaria nº 13, de 2015, do Consultor-Geral da União?.....	12
12 - A Portaria nº 13, de 2015, disciplina somente a representação extrajudicial dos agentes públicos, ou também dos órgãos públicos?	12
13 - Quais agentes públicos podem requerer representação extrajudicial por intermédio da Consultoria-Geral da União?	13
14 - O que deverá conter no requerimento do agente público que for solicitar representação extrajudicial à CGU-AGU?	14
15 - E a quem deve ser dirigido o requerimento dos agentes públicos para terem a representação extrajudicial por parte da CGU-AGU?	15
16 - E a decisão para se saber se a Consultoria-Geral da União irá representar extrajudicialmente os agentes públicos, compete a quem?	16

17 - E para subsidiar a decisão das autoridades constantes dos incisos I a III do art. 5º da Portaria nº 13, de 2015, há alguma análise jurídica prévia?.....	16
18 - Há situações previstas que, de plano, são vedadas de ocorrer a representação extrajudicial por parte da CGU-AGU?	17
19 - E se as situações de vedação de representação extrajudicial ocorrerem após o início da representação já assumida pela CGU-AGU?	18
20 - E uma vez deferida a representação extrajudicial do agente público, quem fará materialmente a peça da representação perante o órgão em que aquele agente está sendo demandado?	19
21 - Há alguma exceção em que o próprio NUAEX atue diretamente na representação extrajudicial? .	19
22 - E se a representação extrajudicial do agente público for indeferida, como pode recorrer o interessado?	19
23 - E se o advogado público federal que estiver atuando na representação extrajudicial sentir a necessidade de judicialização da matéria?.....	20
24 - Em relação aos casos omissos da Portaria nº 13, de 2015, o que fazer?	20
25 - ENDEREÇO – TELEFONE – EMAIL INSTITUCIONAL:	20

1 - Há previsão constitucional de representação extrajudicial a ser exercida pela AGU?

Sim. Nestes termos o disposto no art. 131 da Constituição Federal:

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. (grifo aposto)

2 - E sobre a representação extrajudicial de agentes públicos pela AGU, há previsão legal?

Sim. Desta maneira prevista a representação de agentes públicos pela AGU, aplicando-se, também, à atuação extrajudicial, uma vez que o objetivo buscado é a representação efetiva dos agentes públicos enquanto *longa manus* do Estado:

Art. 22. A Advocacia-Geral da União e os seus órgãos vinculados, nas respectivas áreas de atuação, ficam autorizados a representar judicialmente os titulares e os membros dos Poderes da República, das Instituições Federais referidas no Título IV, Capítulo IV, da Constituição, bem como os titulares dos Ministérios e demais órgãos da Presidência da República, de autarquias e fundações públicas federais, e de cargos de natureza especial, de direção e assessoramento superiores e daqueles efetivos, inclusive promovendo ação penal privada ou representando perante o Ministério Público, quando vítimas de crime, quanto a atos praticados no exercício de suas atribuições constitucionais, legais ou regulamentares, no interesse público, especialmente da União, suas respectivas autarquias e fundações, ou das Instituições mencionadas, podendo, ainda, quanto aos mesmos atos, impetrar habeas corpus e mandado de segurança em defesa dos agentes públicos de que trata este artigo. (Redação dada pela Lei nº 9.649, de 1998)(Vide Medida Provisória nº 22.216-37, de 2001)

§ 1º O disposto neste artigo aplica-se aos ex-titulares dos cargos ou funções referidos no caput, e ainda: (Incluído pela Lei nº 9.649, de 1998)(Vide Medida Provisória nº 22.216-37, de 2001)

I - aos designados para a execução dos regimes especiais previstos na Lei no 6.024, de 13 de março de 1974, e nos Decretos-Leis nos 73, de 21 de

novembro de 1966, e 2.321, de 25 de fevereiro de 1987, e para a intervenção na concessão de serviço público de energia elétrica; (Redação dada pela Lei nº 12.767, de 2012)

II - aos militares das Forças Armadas e aos integrantes do órgão de segurança do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, quando, em decorrência do cumprimento de dever constitucional, legal ou regulamentar, responderem a inquérito policial ou a processo judicial. (Incluído pela Lei nº 9.649, de 1998)(Vide Medida Provisória nº 22.216-37, de 2001)

§ 2º O Advogado-Geral da União, em ato próprio, poderá disciplinar a representação autorizada por este artigo. (Incluído pela Lei nº 9.649, de 1998)(Vide Medida Provisória nº 22.216-37, de 2001) (grifo apostro)

3 - No âmbito da AGU, já havia, antes da publicação da Portaria nº 13, de 14 de julho de 2015, normas prevendo a representação, quer judicial, quer extrajudicial, de agentes públicos?

Sim, já havia a Portaria nº 408, de 2009, do Advogado-Geral da União, relativamente à representação judicial de agentes públicos, e a Portaria nº 1.016, de 2010, também do Advogado-Geral da União, no que se refere à representação extrajudicial de agentes públicos perante o Tribunal de Contas da União. A saber de suas Ementas:

“PORTARIA Nº 408, DE 23 DE MARÇO DE 2009

Disciplina os procedimentos relativos à representação judicial dos agentes públicos de que trata o art. 22 da Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995, pela Advocacia-Geral da União e Procuradoria-Geral Federal.”

PORTARIA Nº 1.016, DE 30 DE JUNHO DE 2010

Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados para a representação e a defesa extrajudicial dos órgãos e entidades da Administração Federal junto ao Tribunal de Contas da União, e dá outras providências.”

4 - No âmbito da Consultoria-Geral da União, quem atua na representação extrajudicial dos órgãos federais e de seus agentes (com exceção do Tribunal de Contas da União e da Controladoria-Geral da União, órgãos estes em que o Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Consultoria-Geral da União atua)?

O NUAEX! O Núcleo de Assuntos Extrajudiciais – NUAEX da Consultoria-Geral da União foi criado pela Portaria nº 5, de 6 de abril de 2015, do Consultor-Geral da União, com as seguintes competências:

I - assessorar o Consultor-Geral da União nas atividades de representação extrajudicial da União e no aprimoramento da atuação dos órgãos consultivos junto ao Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional do Ministério Público, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e outros órgãos ou entidades federais, exceto em relação aos órgãos de controle interno e externo;

II - coordenar a representação extrajudicial e acompanhar os processos, inclusive na defesa de gestores, perante o Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional do Ministério Público, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e outros órgãos ou entidades federais;

III - consolidar as orientações do Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional do Ministério Público, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e outros órgãos ou entidades federais que devam ser disseminadas aos órgãos jurídicos da Administração Federal;

IV - elaborar manifestações jurídicas pertinentes às ações em curso no Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional do Ministério Público, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e outros órgãos ou entidades federais a fim de orientar a Administração Federal quanto às providências cabíveis;

V - manifestar-se conclusivamente a respeito da celebração de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta, submetendo-a ao Consultor-Geral da União;

VI - acompanhar, em articulação com as Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios ou órgãos equivalentes, a celebração de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta pelos órgãos da Administração;

VII - orientar os trabalhos das Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios ou órgãos equivalentes, no que se refere à coordenação das assessorias jurídicas de estatais vinculadas aos Ministérios; e

VIII - receber e requisitar diretamente, a qualquer tempo, às Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios ou órgãos equivalentes e às Consultorias Jurídicas da União nos Estados, bem como aos Órgãos da Administração Federal as informações e documentos necessários à instrução dos processos.

5 - E o NUAEX, tem legislação própria para atuação na representação extrajudicial de órgãos federais e de seus agentes?

É bem registrar que, até o dia 14 de julho de 2015 (data de publicação no Diário Oficial da União da Portaria nº 13, do Consultor-Geral da União), todavia, a atuação do NUAEX era feita basicamente por analogia em relação à representação extrajudicial perante o Tribunal de Contas da União (Portaria nº 1.016, de 2010) e, também, em relação à própria representação judicial (Portaria nº 408, de 2009), em face da inexistência de normas internas específicas a tratar do processamento das demandas versando sobre representação extrajudicial perante outros Órgãos e entidades.

Dessa maneira, então, a atuação extrajudicial em benefício de órgãos e de agentes públicos já era realizada, sem prejuízo da competência territorial que era exercida pelas Consultorias Jurídicas da União nos Estados¹ e pelas Assessorias e Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios², ou seja, de maneira desconcentrada administrativamente.

É bem destacar que a representação extrajudicial da União, quer em sede de defesa em processo declarado de interesse da União, quer na defesa dos gestores no âmbito do TCU, regulada basicamente pela Portaria nº 1.016, de 2010, da AGU, já exigia, para a defesa dos gestores, a prévia análise jurídica por parte do Órgão de

¹ A propósito, vide o contido no art. 8º-F da Lei nº 9.028, de 1995: “Incumbirão aos Núcleos atividades de assessoramento jurídico aos órgãos e autoridades da Administração Federal Direta localizados fora do Distrito Federal, quanto às matérias de competência legal ou regulamentar dos órgãos e autoridades assessorados, sem prejuízo das competências das Consultorias Jurídicas dos respectivos Ministérios.”

² A propósito, vide o art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 1993.

execução da Consultoria-Geral da União que abarca a esfera de atuação do gestor a ser defendido³. E, nessa prévia análise jurídica, devia-se atestar, conclusivamente, a plena juridicidade do ato praticado pelo gestor para ocorrer a sua defesa extrajudicial perante o TCU (incisos I e II do § 1º do art. 9º da referida Portaria). Só após, então, manifestava-se juridicamente o Órgão Central da Consultoria-Geral da União.

6 - A Consultoria Geral da União, mesmo sem norma interna na AGU, atuava na representação extrajudicial de órgãos federais e de seus agentes além do Tribunal de Contas da União?

Como já exposto, quanto à representação extrajudicial da União, incluindo-se a defesa dos gestores por força da teoria do órgão, ainda não existia normatização interna específica no âmbito da AGU até a publicação da Portaria nº 13, de 2015, do Consultor-Geral da União, publicada no Diário Oficial da União de 14 de julho de 2015; todavia, subsumia-se à competência do Consultor-Geral da União essa atuação, conforme extraído da inteligência do contido no art. 10 da Lei Complementar nº 73, de 1993, no art. 22 da Lei nº 9.028, de 1995, no inciso III do art. 12 do Decreto nº 7.392, de 2010, bem como nos incisos I e III do art. 5º do Ato Regimental nº 5, de 2007, da AGU.

7 - Os agentes públicos podem ser defendidos extrajudicialmente pela AGU em quaisquer casos?

Do quadro exposto, já se conclui que compete à AGU a representação, inclusive extrajudicialmente, da União. Ou seja, não visa a referida representação às pessoas físicas agentes públicos isoladamente, senão no âmbito da teoria do órgão, com base na qual aqueles passam a externalizar a ação da própria pessoa de Direito Público, a União.

³ No caso, preliminarmente, a Consultoria Jurídica da União nos Estados.

Na doutrina, a propósito da relação do Estado com os agentes públicos, da lição de DI PIETRO: “Considerando que o Estado é pessoa jurídica de que, como tal, não dispõe de vontade própria, ele atua sempre por meio de pessoas físicas, a saber, os agentes públicos”.⁴

E, após expor as diversas teorias já surgidas para explicar a relação entre o Estado e seus agentes, DI PIETRO apresenta aquela que, contemporaneamente, melhor define aquele relacionamento, a saber, a teoria do órgão. E, sobre a mesma, assim discorre:

Pela teoria do órgão, a pessoa jurídica manifesta a sua vontade por meio dos órgãos, de tal modo que quando os agentes que os compõem manifestam a sua vontade, é como se o próprio Estado o fizesse; substitui-se a idéia de representação pela de imputação.

Enquanto a teoria da representação considera a existência da pessoa jurídica e do representante como dois entes autônomos, a teoria do órgão funde os dois elementos, para concluir que o órgão é parte integrante do Estado.

(...)

Vale dizer que existem limites à teoria da imputabilidade ao Estado de todas as atividades exercidas pelos órgãos públicos; para que se reconheça essa imputabilidade, é necessário que o agente esteja investido de poder jurídico, ou seja, de poder reconhecido pela lei ou que, pelo menos, tenha aparência de poder jurídico, como ocorre no caso da função de fato. Fora dessas hipóteses, a atuação do órgão não é imputável ao Estado.

A teoria do órgão foi elaborada na Alemanha, por Otto Gierke, merecendo grande aceitação pelos publicistas, como Michouyd, Jellinek, Carré de Malberg, D’Alessio, Cino Vitta, Renato Alessi, Santi Romano, Marcello Caetano, entre tantos outros.

8 - Então, a representação extrajudicial de agentes públicos, na verdade, constitui, através da defesa do ato do agente público, a defesa do próprio órgão público?

Ainda em sede preliminar de análise, conclui-se que a representação exercida pela AGU decorre da teoria do órgão, e, assim, a fim de manter hígida a competência legal dos órgãos e entidades públicos, deve a AGU atuar. Nesse sentido, o que se fizer necessário, quer no âmbito judicial, quer extrajudicial, para defender a atuação estatal

⁴DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. 27ª Ed. São Paulo: Atlas, 2014, pp 589-591

federal, deve ser manejado pela AGU, considerando-se, todavia, que essa atuação, necessariamente, advirá de um ato praticado por um agente público, rigorosamente dentro da juridicidade e que tenha relação estrita com sua atuação funcional e dentro da conveniência da atuação extrajudicial da AGU.

9 - Mas, para caracterizar um ato praticado em nome de um órgão público, há alguma análise jurídica prévia de enquadramento jurídico daquele ato?

No sentido acima, de que a prática do ato pelo agente público é imputada ao próprio Estado, avulta a necessidade, todavia, de se aferir a juridicidade da conduta do agente público, conjugada com a estrita correlação entre o ato impugnado e sua atuação funcional, dentre outros requisitos, a fim de que esta, se atender aos preceitos normativos, passe a ser objeto de defesa da AGU. Se tal hipótese não ocorrer, não deve a AGU atuar, não significando, contudo, que o ato do agente, necessariamente, feriu o ordenamento jurídico, devendo-se, para isso, manejar as vias próprias pelos agentes competentes. Bem assim, veja-se o requisito para, no âmbito da representação extrajudicial perante o TCU (de acordo com a Portaria nº 1.016, de 2010), a AGU vir a atuar em defesa do agente público.

10 - Quando, então, o NUAEX passou a ter legislação específica para atuar na representação extrajudicial de órgãos federais e de seus agentes?

A partir de 14 de julho de 2015, data de publicação no Diário Oficial da União da Portaria nº 13, do Consultor-Geral da União, a representação extrajudicial da União e de seus agentes ficou mais sistematizada. Acolhendo proposta inicial feita pelo NUAEX, na qual foram incorporadas várias sugestões dos órgãos de execução da CGU-AGU decorrentes da chamada realizada pelo NUAEX nesse sentido, a Portaria nº 13 passou a dispor, internamente na AGU, especificamente sobre a matéria.

11- Qual o âmbito de abrangência da Portaria nº 13, de 2015, do Consultor-Geral da União?

Assim dispõe o seu art. 1º:

“Art. 1º Esta Portaria disciplina os procedimentos relativos à representação extrajudicial da União, nos termos do art. 131 da Constituição Federal e do art. 1º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e dos agentes públicos de que trata o art. 22 da Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995, pela Consultoria-Geral da União – CGU e seus órgãos de execução.

Parágrafo único. Esta Portaria não se aplica aos procedimentos a serem adotados para a representação e a defesa extrajudicial dos órgãos e entidades da Administração Federal junto ao Tribunal de Contas da União, previstos na Portaria nº 1.016, de 30 de junho de 2010, do Advogado-Geral da União.”

12 - A Portaria nº 13, de 2015, disciplina somente a representação extrajudicial dos agentes públicos, ou também dos órgãos públicos?

Veja-se que, no seu art. 2º, ela disciplina a representação extrajudicial em nome dos órgãos públicos, e, no seu art. 3º, em nome dos agentes públicos em face de atos por ele praticados, ainda que estes se imputem também aos órgãos públicos. É que na representação extrajudicial da União (feita de ofício) é mediata e imediatamente a pessoa jurídica a representada; já na representação extrajudicial de agentes públicos (analisada mediante requerimento do interessado), é a pessoa física a imediatamente representada, ainda que, pela teoria do órgão, mediatamente, também o sejam os órgãos públicos beneficiários dos atos pelos agentes praticados. Assim dispõem os arts. 2º e 3º da Portaria nº 13:

“Art. 2º A representação extrajudicial da União, na qualidade de pessoa jurídica de direito público interno, ou de algum de seus órgãos será objeto de decisão do Consultor-Geral da União, que observará as seguintes diretrizes:

I – os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sem prejuízo de outros princípios e garantias aplicáveis;

II – funcionamento harmônico dos Poderes;

III – defesa do erário federal;

IV – circunstâncias do caso concreto;

V – relevância da controvérsia; e

VI – capacidade de multiplicação.

Parágrafo único. Em caso de pedido do agente público interessado, após manifestação do órgão jurídico competente, poderá ser indicado pelo Consultor-Geral da União advogado público ad hoc para a defesa do ato impugnado.

Art. 3º A representação extrajudicial de agentes públicos somente ocorrerá a pedido do interessado e desde que o ato comissivo ou omissivo a ele imputado tenha sido praticado no exercício de suas atribuições constitucionais, legais ou regulamentares, na defesa do interesse público, especialmente da União, suas respectivas autarquias e fundações, ou das Instituições mencionadas no art. 22 da Lei nº 9.028, de 1995.

Parágrafo único. O pedido de representação extrajudicial pode ser formulado antes ou durante o transcurso de processo judicial.

13 - Quais agentes públicos podem requerer representação extrajudicial por intermédio da Consultoria-Geral da União?

Primeiramente, tenha-se que a Consultoria-Geral da União é órgão afeto à Administração Pública direta, não cabendo a representação extrajudicial de órgãos e de agentes de entidades da Administração indireta, esta a cargo da Procuradoria-Geral Federal – PGF. Os agentes que podem requerer a representação extrajudicial por parte da CGU-AGU estão dispostos no art. 4º da Portaria nº 13, de 2015:

“Art. 4º A CGU poderá representar extrajudicialmente, observadas suas competências e o disposto no art. 5º, os agentes públicos relacionados a seguir:

I – o Presidente da República;

II – o Vice-Presidente da República;

III – os Membros dos Poderes Judiciário e Legislativo da União;

IV – os Ministros de Estado;

V – os Membros do Ministério Público da União;

VI – os Membros da Advocacia-Geral da União;

VII – os Membros da Procuradoria-Geral Federal;

VIII – os Membros da Defensoria Pública da União;

IX – os titulares dos Órgãos da Presidência da República;

X – os titulares de cargos de natureza especial da Administração Federal Direta;

XI – os titulares de cargos em comissão de direção e assessoramento superiores da Administração Federal Direta;

XII – os titulares de cargos efetivos da Administração Federal Direta;

XIII – os militares das Forças Armadas e os integrantes do órgão de segurança do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, quando, em decorrência do cumprimento de dever constitucional, legal ou regulamentar, responderem a procedimento extrajudicial;

XIV – os policiais militares mobilizados para operações da Força Nacional de Segurança; e

XV – os ex-titulares dos cargos ou funções referidos nos incisos anteriores, quando o ato comissivo ou omissivo imputado tenha sido praticado no exercício do cargo ou função.”

14 - O que deverá conter no requerimento do agente público que for solicitar representação extrajudicial à CGU-AGU?

É através de um requerimento que deve ser solicitada a representação extrajudicial, documento este obrigatório em face do contido no art. 6º da Lei nº 9.784, de 1999 – a Lei do Processo Administrativo Federal.

Em relação aos requisitos específicos exigidos na Portaria nº 13, de 2015, o seu art. 6º assim os prevê:

“Art. 6º O pedido de representação extrajudicial deverá conter todos os documentos e informações necessários à defesa, tais como:

I – nome completo e qualificação do agente público, indicando, sobretudo, o cargo ou a função ocupada;

II – descrição pormenorizada dos fatos;

III – citação da legislação constitucional e infraconstitucional, inclusive atos regulamentares e administrativos, explicitando as atribuições de sua função e o interesse público envolvido;

IV – justificativa do ato ou fato relevante à defesa do interesse público;

V – indicação de outros processos, judiciais ou administrativos, ou inquéritos que mantenham relação com a questão debatida;

VI – cópias reprográficas de todos os documentos que fundamentam ou provam as alegações;

VII – cópias reprográficas integrais do processo ou do inquérito correspondente;

VIII – indicação de eventuais testemunhas, com endereços completos e meios para contato; e

IX – indicação de meio eletrônico, endereço completo e telefones para contato.

Parágrafo único. Os documentos em poder da Administração Pública Federal que não forem franqueados ao requerente, comprovada a recusa administrativa, e reputados imprescindíveis à representação extrajudicial, podem ser requisitados pela CGU, nos termos do art. 4º da Lei nº 9.028, de 1995.”

15 - E a quem deve ser dirigido o requerimento dos agentes públicos para terem a representação extrajudicial por parte da CGU-AGU?

No art. 5º da Portaria nº 13, de 2015, previu-se um sistema desconcentrado de atuação, em face das competências próprias das Consultorias Jurídicas da União nos Estados e das Assessorias e Consultorias Jurídicas junto às Secretarias e Ministérios, com base, respectivamente, no art. 8º-F da Lei nº 9.028, de 1995, e no art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 1993. Assim sendo, o art. 5º da portaria nº 13, de 2015, assim prevê a competência para que se dirija o requerimento do interessado. No âmbito da AGU, devem-se tramitar os processos via eletrônica, utilizando-se o sistema sapiens.

“Art. 5º O pedido de representação extrajudicial será encaminhado:

I – ao Consultor-Geral da União, quando o agente público não integrar a estrutura regimental de ministério ou órgão da Presidência da República;

II – ao titular da Consultoria ou Assessoria Jurídica competente, quando o agente público integrar a estrutura regimental de ministério ou órgão da Presidência da República e estiver sediado no Distrito Federal; e

III – ao titular da Consultoria Jurídica da União competente, quando o agente público integrar a estrutura regimental de ministério ou órgão da Presidência da República e estiver sediado fora do Distrito Federal.

§ 1º Na hipótese dos incisos I, II, IV e IX do caput deste artigo, o pedido de representação extrajudicial será encaminhado ao Consultor-Geral da União.

§ 2º Na hipótese do inciso XV do caput deste artigo, será considerada a estrutura regimental que o requerente integrava quanto titular do cargo ou função.

§ 3º O pedido de representação extrajudicial deverá ser encaminhado no prazo máximo de 3 (três) dias a contar do recebimento do mandado, intimação, notificação ou ato equivalente, salvo motivo de força maior ou caso fortuito, devidamente justificado.

§ 4º No caso de haver a necessidade de prática de ato em prazo menor ou igual ao previsto no § 3º, o requerimento de representação extrajudicial deverá ser feito em até 24 (vinte e quatro) horas do recebimento do mandado, intimação, notificação ou ato equivalente.

§ 5º Os titulares dos órgãos de consultoria e assessoramento jurídico previstos nos incisos II e III do caput deste artigo encaminharão trimestralmente ao Consultor-Geral da União relatório da atuação extrajudicial promovida pelos respectivos órgãos.”

*A remissão aos incisos feita no § 1º do art. 5º deve ser lida como aos incisos do art. 4º. Nesse sentido, constatando erro de redação, o NUAEX já propôs alteração, no ponto, da redação.

16 - E a decisão para se saber se a Consultoria-Geral da União irá representar extrajudicialmente os agentes públicos, compete a quem?

De regra, às mesmas autoridades a quem o pleito foi dirigido. Assim prevê o art. 7º da Portaria nº 13, de 2015:

“Art. 7º A decisão sobre a assunção da representação extrajudicial compete às autoridades indicadas nos incisos do caput do artigo 5º.

§ 1º Na hipótese dos incisos I, II, IV e IX do caput do art. 4º, de Ministros do Supremo Tribunal Federal, dos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Procurador-Geral da República e do Defensor-Geral da União, o Consultor-Geral da União proporá ao Advogado-Geral da União o encaminhamento a ser dado ao pedido de representação extrajudicial.”

17 - E para subsidiar a decisão das autoridades constantes dos incisos I a III do art. 5º da Portaria nº 13, de 2015, há alguma análise jurídica prévia?

Sim, no âmbito do órgão jurídico da autoridade a quem competirá a decisão acerca da representação extrajudicial do agente público. E os requisitos dessa manifestação jurídica constam do § 2º do art. 7º da referida Portaria, a saber:

“Art. 7º (...)

§ 2º A manifestação jurídica que subsidiará a decisão de que trata o caput deste artigo deve conter, no mínimo, o exame expresso dos seguintes pontos:

I – enquadramento funcional do agente público nas situações previstas no art. 22 da Lei nº 9.028, de 1995;

II – natureza estritamente funcional do ato impugnado;

III – existência de interesse público na defesa da legitimidade do ato impugnado;

IV – existência ou não de prévia manifestação da unidade de consultoria e assessoramento jurídico competente do órgão sobre o ato impugnado;

V – consonância ou não do ato impugnado com orientação jurídica definida pelo Advogado-Geral da União ou pela unidade de consultoria e assessoramento jurídico competente; e

VI – narrativa sobre o mérito e pronunciamento sobre o atendimento aos princípios que norteiam a Administração Pública.

§ 3º Quando houver sindicância ou processo administrativo disciplinar acerca do mesmo fato, a manifestação a que se refere o § 2º deste artigo conterà descrição a respeito do seu objeto, andamento e eventuais conclusões.

§ 4º Caso não seja acolhido pedido de representação extrajudicial de Senadores e Deputados Federais, de Ministros dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União, os autos do processo administrativo devem ser remetidos para o Gabinete do Advogado-Geral da União para conhecimento.

§ 5º A manifestação de que trata o § 2º deste artigo será expedida no prazo de 5 (cinco) dias úteis, prorrogáveis por decisão fundamentada, salvo em caso urgente de que possa resultar lesão grave e irreparável ao requerente, no qual o prazo será de 24 (vinte e quatro) horas.

§ 6º Na tramitação do pedido de representação extrajudicial, os servidores e todos quantos tiverem acesso a ele devem guardar sigilo sobre a sua existência e conteúdo.”

18 - Há situações previstas que, de plano, são vedadas de ocorrer a representação extrajudicial por parte da CGU-AGU?

Sim, vêm elas dispostas no art. 8º da referida Portaria, a saber:

“Art. 8º Não cabe a representação extrajudicial do agente público quando se observar:

I – não terem sido os atos praticados no estrito exercício das atribuições constitucionais, legais ou regulamentares;

II – não ter havido a prévia análise do órgão de consultoria e assessoramento jurídico competente, nas hipóteses em que a legislação assim o exige;

III – ter sido o ato impugnado praticado em dissonância com a orientação, se existente, do órgão de consultoria e assessoramento jurídico competente, que tenha apontado expressamente a inconstitucionalidade ou ilegalidade do ato, salvo se possuir outro fundamento jurídico razoável e legítimo;

IV – incompatibilidade com o interesse público no caso concreto;

V – conduta com abuso ou desvio de poder, ilegalidade, improbidade ou imoralidade administrativa, especialmente se comprovados e reconhecidos administrativamente por órgão de auditoria ou correição;

VI – que a autoria, materialidade ou responsabilidade do requerente tenha feito coisa julgada na esfera cível ou penal;

VII – ter sido o ato impugnado levado a juízo por requerimento da União, autarquia ou fundação pública federal, inclusive por força de intervenção de terceiros ou litisconsórcio necessário;

IX – que os atos praticados são objeto de sindicância ou processo administrativo disciplinar;

X – não ter o requerimento atendido os requisitos mínimos exigidos pelo art. 6º, mesmo após diligência do órgão de consultoria e assessoramento jurídico competente; ou

XI – o patrocínio concomitante por advogado privado.”

19 - E se as situações de vedação de representação extrajudicial ocorrerem após o início da representação já assumida pela CGU-AGU?

Nesses casos, cabe ao advogado público federal manejar, à autoridade superior, incidente de impugnação, nos termos do art. 11 da Portaria nº 13, de 2015, da seguinte forma:

“Art. 11. Verificadas, no transcurso da representação extrajudicial, quaisquer das hipóteses previstas no art. 8º, o advogado público responsável suscitará incidente de impugnação da legitimidade da representação extrajudicial à autoridade competente, sem prejuízo do patrocínio até a decisão administrativa final.

§ 1º Aplica-se ao incidente de que trata o caput deste artigo o disposto no art. 10.

§ 2º Acolhido o incidente de impugnação, a notificação do requerente equivalerá à cientificação de renúncia do mandato, bem como ordem para constituir outro patrono para a causa, mantida a representação pelo prazo que a lei processual fixar, desde que necessário para lhe evitar prejuízo”.

20 - E uma vez deferida a representação extrajudicial do agente público, quem fará materialmente a peça da representação perante o órgão em que aquele agente está sendo demandado?

Uma vez deferida a representação extrajudicial, deve o interessado ser intimado, passando o órgão jurídico da Consultoria Jurídica da União nos Estados ou das Assessorias e Consultorias Jurídicas das Secretarias e Ministérios elaborar a peça e protocolá-la perante o órgão em que o interessado estiver sendo demandado, requerendo, na peça, que as intimações ocorram no endereço daquele órgão jurídico, para prosseguimento do feito. Assim dispõe o art. 9º da referida Portaria:

“Art. 9º Acolhido o pedido de representação extrajudicial, cabe ao titular do órgão de consultoria e assessoramento jurídico competente designar um advogado público para representar extrajudicialmente o requerente.

§ 1º Na hipótese dos incisos IV e IX do caput do art. 4º, a representação extrajudicial será realizada pelo órgão de consultoria e assessoramento jurídico junto ao ministério ou órgão da Presidência da República.

§ 2º Da decisão sobre o pedido de representação extrajudicial será dada ciência imediata ao requerente.”

21 - Há alguma exceção em que o próprio NUAEX atue diretamente na representação extrajudicial?

Sim, além dos casos em que o agente público não esteja sob a mesma área administrativa do órgão jurídico de execução da Consultoria-Geral da União, também, em Brasília, perante o Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional do Ministério Público, por credenciamento do Consultor-Geral da União específico nesses casos de atuação perante os referidos Conselhos Nacionais.

22 - E se a representação extrajudicial do agente público for indeferida, como pode recorrer o interessado?

Deve ele ser também intimado, constando desta intimação as razões da negativa, assegurando-lhe direito a recurso, nos termos previstos especificamente no art. 10 da Portaria nº 13, de 2015, a saber:

“Art. 10. Do indeferimento do pedido de representação extrajudicial caberá recurso ou pedido de reconsideração, em única instância, no prazo de 5 (cinco) dias a contar da intimação.

§ 1º O recurso será dirigido à autoridade que indeferiu o pedido, a qual, se não reconsiderar a decisão de indeferimento do pedido de representação extrajudicial em 24 (vinte e quatro) horas, o encaminhará à autoridade superior.

2º O pedido de reconsideração será dirigido ao Advogado-Geral da União nas hipóteses previstas no art. 7º, § 1º, desta Portaria.

§ 3º Deferido o recurso ou acolhido o pedido de reconsideração, os autos do processo administrativo pertinente retornarão à instância de origem para início da atuação extrajudicial.”

23 - E se o advogado público federal que estiver atuando na representação extrajudicial sentir a necessidade de judicialização da matéria?

A situação vem prevista no art. 12 da Portaria nº 13, de 2015, a saber:

“Art. 12. Verificada a necessidade de judicialização da matéria, o órgão de consultoria e assessoramento jurídico que estiver atuando na representação extrajudicial remeterá o caso para o órgão contencioso competente, subsidiando-lhe com as informações constantes dos autos originários”.

24 - Em relação aos casos omissos da Portaria nº 13, de 2015, o que fazer?

A própria Lei do Processo Administrativo Federal, Lei nº 9.784, de 1999, dispõe que ela aplica-se subsidiariamente em relação a todos os processos administrativos no âmbito da União. Bem assim, o art. 14 da Portaria nº 13, de 2015, não descuidou desta previsão:

“Art. 14. Aplica-se subsidiariamente aos procedimentos estabelecidos nesta Portaria a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999”.

25 - ENDEREÇO – TELEFONE – EMAIL INSTITUCIONAL:

NÚCLEO DE ASSUNTOS EXTRAJUDICIAIS
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

Ed. Sede I - Setor de Autarquias Sul - Quadra 3 - Lote 5/6, sala 1219, Ed. Multi Brasil Corporate
- Brasília-DF - CEP 70.070-030

Fones: (61) 2026-88-00 e (61) 2026-92-45

Email do Responsável pelo NUAEX: cgu.nuaex@agu.gov.br e ruipiscitelli@agu.gov.br