



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
 PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
 CÂMARA PERMANENTE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

PARECER n. 00001/2019/CPLC/PGF/AGU

NUP: 50600.024554/2018-49

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES - DNIT

ASSUNTOS: ASSESSORAMENTO ESPECIALIZADO À ATIVIDADE JURÍDICA

EMENTA: RESERVA DE VAGAS PARA PRESOS E EGRESSOS. ANÁLISE CONJUNTA DA LEGISLAÇÃO PENAL E ADMINISTRATIVA. ADOÇÃO DO ENTENDIMENTO DA CONSULTORIA GERAL DA UNIÃO. AUSÊNCIA DE HIERARQUIA ENTRE A CGU E A PROCURADORIA -GERAL FEDERAL. ART. 12, V, DECRETO N. 7.392, DE 2010. ÓRGÃOS VINCULADOS INTEGRAM A ESTRUTURA DA AGU.

I. Considerando os aspectos jurídicos constantes do Parecer n. 00002/2018/CPLCA/CGU/AGU, é recomendável à Procuradoria-Geral Federal encampar todos os seus fundamentos, e orientar os seus órgãos de execução a seguirem o mesmo entendimento adotado pela Consultoria Geral da União neste particular.

II. Para permitir a concretização da Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional pela reserva de vagas nas contratações públicas federais, é necessária ampla complementação por convênios e acordos de cooperação, além da edição de instrução normativa por parte da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia.

III. O Decreto n. 7.392, de 2010, estabelece que não há uma relação de hierarquia entre a Consultoria-Geral da União e a Procuradoria-Geral Federal, sendo o Advogado-Geral da União o órgão no ápice da estrutura organizacional da instituição, conforme disposto no art. 12, V, do referido normativo.

IV. Considerando que cabe ao Advogado-Geral da União uniformizar o entendimento entre os diversos órgãos da Advocacia Pública Federal, somente quanto aquela alta autoridade expedir um pronunciamento é que todos os órgãos estarão vinculados ao seu comando (art. 40, §§ 1º e 2º, Lei Complementar 73, de 1993).

Senhora Diretora do Departamento de Consultoria da PGF,

1. Cuida-se de manifestação da Câmara Permanente de Licitações e Contratos Administrativos - CPLC, órgão integrante do Departamento de Consultoria, cujos objetivos e competências são estabelecidos pelo art. 36, § 1º, da Portaria nº 338/PGF/AGU, de 12 de maio de 2016, nos seguintes termos:

Art. 36, § 1º As Câmaras Permanentes têm o objetivo de aperfeiçoar as teses jurídicas relacionadas às atividades de consultoria e assessoramento jurídico das autarquias e fundações públicas federais, bem como discutir questões jurídicas relevantes afetas à referidas atividades, competindo-lhes, no âmbito de sua atuação temática, devendo para tanto:

I - identificar questões jurídicas relevantes que são comuns aos órgãos de execução da

Procuradoria-Geral Federal, nas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos às autarquias e fundações públicas federais;

II - promover a discussão das questões jurídicas identificadas, buscando solucioná-las e uniformizar o entendimento a ser seguido pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal; e

III - submeter à consideração do Diretor do Departamento de Consultoria a conclusão dos trabalhos, para posterior aprovação pelo Procurador-Geral Federal.

2. Após identificados os temas controversos e relevantes, foram realizados estudos e debates em reuniões mensais. Passou-se, então, à etapa de elaboração de Pareceres, cujo objetivo é o esclarecimento das controvérsias identificadas, de forma a orientar a atuação de Procuradores Federais por todo o país, reduzindo a insegurança jurídica.

3. A Procuradoria Federal Especializada junto ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes submete ao DEPCONSU questão referente à aplicação do Decreto 9.450, de 2018, que instituiu a Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional.

4. A PFE-DNIT destacou, na NOTA n. 00028/2019/PFE-DNIT/PGF/AGU, a existência do PARECER n. 00002/2018/CPLCA/CGU/AGU, aprovado pela Consultoria Geral da União, que entendeu pela ausência de condições normativas para a efetivação da Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional - PNAT pela reserva de vagas nas contratações públicas federais, motivo pelo qual os gestores poderão invocar o disposto no § 4º do art. 5º do Decreto 9.450, de 2018, para justificar a inviabilidade da contratação de pessoa presa ou egressa do sistema prisional, até ulterior regulamentação/manifestação por parte dos Ministérios do Planejamento Desenvolvimento e Gestão, da Justiça e dos Direitos Humanos.

5. O ponto que motivou a submissão da presente matéria ao DEPCONSU foi o entendimento da PFE-DNIT de que a Procuradoria-Geral Federal não está vinculada aos entendimentos da Consultoria-Geral da União.

6. Considerando que o tema é polêmico e de aplicação complexa, necessária se faz a manifestação da CPLC a respeito da matéria.

7. Esse é o quadro.

1. RESERVA DE VAGAS PARA PRESOS E EGRESSOS. ANÁLISE CONJUNTA DA LEGISLAÇÃO PENAL E ADMINISTRATIVA. ADOÇÃO DO ENTENDIMENTO DA CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO. AUSÊNCIA DE HIERARQUIA ENTRE A CGU E A PROCURADORIA-GERAL FEDERAL. ART. 12, V, DECRETO N. 7.392, DE 2010. ÓRGÃOS VINCULADOS INTEGRAM A ESTRUTURA DA AGU.

8. Conforme assentou o órgão consultente, a Consultoria-Geral da União aprovou o Parecer n. 00002/2018/CPLCA/CGU/AGU, que orientou pela necessidade de uma ampla complementação normativa para possibilitar a implementação da Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional - PNAT pela reserva de vagas nas contratações públicas federais, introduzida pelo Decreto 9450, de 2018.

9. O Referido parecer restou assim ementado:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO AFIRMATIVA. RESERVA DE VAGAS PARA PRESOS E EGRESSOS. ANÁLISE CONJUNTA DA LEGISLAÇÃO PENAL E ADMINISTRATIVA. NECESSIDADE DE COMPLEMENTAÇÃO NORMATIVA E PARCERIAS COM ENTES GOVERNAMENTAIS E DA SOCIEDADE CIVIL. IMPOSSIBILIDADE DE ARREDONDAMENTO DOS PERCENTUAIS. DA RESERVA DE VAGAS APENAS PARA SERVIÇOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA.

I. A ação afirmativa tem como objetivo combater as desigualdades sociais resultantes de processos de discriminação negativa, dirigida a setores vulneráveis e desprivilegiados da sociedade.

II. Com o objetivo de regulamentar o § 5º do art. 40 da Lei 8.666, de 1993, o Poder Executivo Federal editou o Decreto nº 9.450, de 2018, que determinou que, na contratação de serviços, inclusive de engenharia, com valor anual acima de R\$ 330.000,00, os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão exigir da contratada o

emprego de mão de obra formada por pessoas presas ou egressos do sistema prisional, conforme consta de seu art. 5º.

III. A reserva de vagas ficou disciplinada na forma do art. 6º do Decreto 9.450, de 2018, da seguinte maneira: 3% das vagas quando o contrato demandar 200 funcionários ou menos (inc. I); 4% das vagas, no caso de 200 a 500 funcionários (inc. II); 5% das vagas, no caso de 501 a 1.000 funcionários (inc. III); e 6% quando o contrato exigir a contratação de mais de 1.000 funcionários (inc. IV).

IV. A Lei de Execução Penal - LEP, Lei 7.210, de 1984, prevê o trabalho do condenado como dever social e condição de dignidade humana, tendo finalidade educativa e produtiva (art. 28), não significando trabalho forçado ou escravidão.

V. O Decreto nº 9.450, de 2018, determinou a reserva de vagas para pessoas presas e egressas para todo tipo de contrato de terceirização de serviços com a Administração Pública Federal, sem estender tal previsão para contratos de obras, não havendo delimitação a respeito de como serão recrutadas essas pessoas por parte da empresa contratada, em especial como será feita a escolha entre as pessoas presas e as egressas, nem quais critérios serão utilizados pela Administração para elaborar os termos do edital e as cláusulas contratuais, não podendo o Administrador agir de forma aleatória e sem critérios.

VI. Para permitir a concretização da Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional pela reserva de vagas nas contratações públicas federais, é necessária ampla complementação por convênios e acordos de cooperação, além da edição de instrução normativa por parte da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão.

VII. Não há condições normativas, por ora, particularmente pela falta de parâmetros objetivos, para a efetivação da Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional - Pnat pela reserva de vagas nas contratações públicas federais, motivo pelo qual os gestores poderão invocar o disposto no § 4º do art. 5º do Decreto 9.450, de 2018, para justificar a inviabilidade da contratação de pessoa presa ou egressa do sistema prisional

VIII. A reserva de vagas para cotistas deve se ater aos limites do art. 6º do Decreto n. 9.450, de 2018, afastada a possibilidade de, mediante arredondamento, majorarem-se as percentagens mínima e máxima previstas.

IX. A Portaria Interministerial MSP-MDH nº 3, de 11 de setembro de 2018, não observou a divisão de atribuições entre os ministérios, violando o § 1º do art. 1º do Decreto 1094, de 23 de março de 1994.

X. Somente para as contratações com dedicação exclusiva de mão de obra é que será possível a reserva de vagas para o Pnat.

10. As conclusões do Parecer 02/2018 da CPLCA fixaram as seguintes orientações:

Face ao exposto, concluímos que:

- a) para permitir a concretização da Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional, em especial a reserva de vagas nos contratos de terceirização de serviços pela Administração Pública Federal, é necessária ampla complementação por convênios e acordos de cooperação, além da edição de instrução normativa por parte da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão;
- b) não há condições normativas, por ora, particularmente pela falta de parâmetros objetivos, para a efetivação da Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional - Pnat pela reserva de vagas nas contratações públicas federais, motivo pelo qual os gestores poderão invocar o disposto no § 4º do art. 5º do Decreto 9.450, de 2018, para justificar a inviabilidade da contratação de pessoa presa ou egressa do sistema prisional;
- c) não haverá reserva de vagas do Pnat quando a contratação envolver número de vagas igual ou inferior a 33 (trinta e três), nem haverá arredondamento para mais que importe em ampliar as vagas para os cotistas presos ou egressos
- d) somente nas contratações públicas de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra

- será exigida a reserva de vagas de pessoas presas e egressas, na forma do Decreto 9.450, de 2018;
- e) é ilegal a previsão de novo requisito de habilitação jurídica por ato infralegal constante do art. 5º, § 1º, I do Decreto 9.450, de 2018;
- f) algumas atividades e repartições, por suas peculiaridades, podem afastar a exigência de contratação de pessoas presas ou egressas do sistema prisional para os serviços terceirizados demandados;
- g) a Portaria Interministerial MSP-MDH nº 3, de 11 de setembro de 2018, não observou a divisão de atribuições entre os ministérios, violando o § 1º do art. 1º do Decreto 1094, de 23 de março de 1994.

11. Cabe destacar que o referido parecer foi encaminhado para a Secretaria de Gestão do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, hoje Ministério da Economia, que expediu o Ofício nº 112334/2018-MP, dirigido ao Diretor-Geral do Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, órgão que, por sua vez, reconheceu a necessidade de revisão do Decreto 9.450, de 2018, e de revogação da Portaria Interministerial n. 03, de 2018 (NUP 00400.010939/2010-50), conforme excerto que ora colaciono:

2. Informe que foi realizada reunião, na data de 20, de dezembro de 2018, entre o corpo técnico deste Departamento e o Departamento Penitenciário Nacional (Depen), para esclarecimentos quanto a dificuldade de implementação das regras previstas no referido [Decreto 9.450, de 2018]. Na reunião foi informado pela equipe técnica do Delog a existência do Parecer nº 0002/2018 /CPLCA/CGU/AGU (SEI 7598595) de 29 de novembro de 2018, expedido pela Comissão Permanente de Licitações e Contratos Administrativos, bem como da Nota n.º 02803/2018 /JAR/CGJLC/CONJUR-MP/CGU/AGU (SEI 7607808), de 10 de dezembro de 2018, expedida pela Coordenação-Geral Jurídica de Licitação, Contratos e Convênios da Consultoria Jurídica deste Ministério, os quais levantam vários aspectos que em regra impedem a aplicação do referido decreto.

[...]

4. Diante dos elementos acostados pela Advocacia-Geral da União, **restou consensuada na reunião:** (i) a necessidade de revisão do Decreto nº. 9.450, de 2018; (ii) a revogação da Portaria Interministerial MSP-MDH nº 3, de 11 de setembro de 2018 (que dispõe sobre o procedimento de contratação de mão de obra formada por pessoas presas ou egressas do sistema prisional, em atendimento ao disposto nos arts. 5º e 6º do Decreto nº. 9.450, de 24 de julho de 2018, bem como sobre a fiscalização de seu cumprimento). (destaques originais)

12. Pois bem, diante desse quadro, tendo em vista o detido exame do tema realizado por meio do Parecer n. 00002/2018/CPLCA/CGU/AGU, considera-se pertinente, sob o ponto de vista jurídico, que a Procuradoria-Geral Federal venha aderir a todos os seus fundamentos, orientando os seus órgãos de execução a seguirem o mesmo entendimento adotado pela Consultoria-Geral da União neste particular.

13. **É preciso deixar claro que, apesar de haver orientação da Consultoria-Geral da União a respeito do tema, tal fato não afasta a necessidade de que haja por parte da Procuradoria-Geral Federal uma orientação fixando o entendimento da matéria, pois, mesmo sendo órgãos integrantes da mesma estrutura administrativa, não há hierarquia entre a Consultoria-Geral da União e a Procuradoria-Geral Federal.**

14. É necessário destacar a complexa estrutura da Advocacia Pública Federal.

15. Com efeito, nos arts. 131 e 132 da Constituição da República, fica explicitada a dupla missão da Advocacia Pública, que é, fundamentalmente, a representação judicial e a consultoria jurídica dos entes estatais, sendo estas as razões de sua existência, conforme dispositivos assim lançados:

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.

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

16. Nessa perspectiva, a Advocacia de Estado, tanto quanto os demais ramos constitucionais das Funções Essenciais à Justiça, serve à **sociedade**, pois zela, no desempenho de seus respectivos cometimentos fundamentais, a representação judicial e a consultoria, por suas mais importantes instituições – Estado e o Direito – em todas e em cada uma das múltiplas relações da Administração (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **A advocacia de Estado revisitada, in:** Mutações de Direito Público. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 186).

17. De outra sorte, à luz do disposto no art. 133 da Constituição da República, cumpre destacar que a presença do advogado no processo constitui fator inequívoco de observância e respeito às liberdades públicas e aos direitos constitucionalmente assegurados às pessoas. É ele instrumento poderoso de concretização das garantias instituídas pela ordem jurídica (RTJ 146/49).

18. Sobre a atuação do advogado como instrumento da democracia, cabe colacionar doutrina de Walter Ceneviva, citado pelo eminente Ministro Celso de Melo quando do julgamento da Rec Cr n.º 4886-0, que assim se manifestou:

Ao lado da Magistratura e do Ministério Público, a Advocacia, enquanto instituição, foi erigida, pelo seu profissional, o advogado, em elemento indispensável à administração da justiça (art. 133). É o reconhecimento constitucional de uma realidade social.

O art. 133 afirma o lado profissional da atividade do advogado, enquanto trabalho que tem em mira, como um de seus fins, a obtenção de um resultado financeiro, um ganho. Afirma, porém, a indispensabilidade do trabalho advocatício no que denomina administração da Justiça, ou seja, em todos os procedimentos que envolvem a máquina estatal judicial ou administrativa, nos seus diversos segmentos. (RTJ 146/49)

19. É preciso ter em mente que os servidores públicos, em especial os membros das procuradorias constitucionais, assumem o dever de sustentar permanentemente, em prol da sociedade, a efetiva supremacia dos valores fundantes do Estado Democrático de Direito, em todas as relações que lhes sejam profissionalmente submetidos. Ora, não é outro o cometimento dos membros de qualquer das *Procuraturas constitucionais*, aos quais são impostos certos comportamentos específicos, como, sinteticamente, o que se destinem a *sustentar*, como dever mínimo, e a *aperfeiçoar*, como dever pleno, a *ordem jurídica instituída* (Diogo de Figueiredo Moreira Neto, **cit.**, p. 202).

20. Nesse diapasão, depois da introdução do princípio da eficiência no art. 37, **caput**, da Constituição da República, tornou-se explícito como especificamente dirigido à atividade da administração pública, o que vale dizer que certos comportamentos capazes de trazer os desejados e necessários aprimoramentos à ordem jurídica do Estado, a partir de seus princípios fundantes da legalidade e legitimidade, tornam-se inegavelmente exigíveis em nossa Carta Política, sempre que estejam em referência as atividades do Estado-administrador.

21. Assim, como explica o citado mestre Diogo de Figueiredo, a ninguém se obriga ingressar nas carreiras de quaisquer *Procuraturas* constitucionais, porém, os que livremente optarem por dedicar-se a qualquer dessas funções assumem, não apenas o dever geral de atuar, como o dever especial de bem atuar, ou, em outros termos: além do dever de

serem eficazes, acresce-lhes o dever de serem eficientes, pois mais que um desempenho, a ordem jurídica lhes exige, sobretudo, o atingimento de resultados esperados pela sociedade (Diogo de Figueiredo Moreira Neto, *cit.*, p. 204).

22. À luz de tais premissas, pode-se perceber que a função da Advocacia de Estado não diz respeito a meros interesses governamentais, mas, precipuamente, à tutela da ordem jurídica, como forma de se alcançar uma melhor administração dos interesses fundamentais da sociedade, não permitindo que a corrupção, a incúria, e o improvisado ganhem tónus a ponto de por em risco a própria noção de Estado Democrático.

23. É interesse de toda sociedade que a defesa jurídica do Estado seja prestada de forma eficiente e eficaz, no sentido de que sejam produzidos resultados juridicamente afinados com o Estado Democrático de Direito, onde a atividade do Advogado Público seja não só quantitativamente expressiva, mas, principalmente, qualitativamente importante, referindo-se à finalidade pública da melhor realização possível da ordem jurídica.

24. Sabe-se, conforme lição de Von Jhering, que a finalidade essencial do Estado é a de criar o Direito e assegurar deste o império. Correto, pois, concluir que são os fins jurídicos do Estado que lhe garantem a própria existência e sobrevivência.

25. A atividade da Advocacia Pública inclui-se entre as atividades típicas de Estado e, por isso mesmo, impassíveis de delegação, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal na ADI n. 881-MC, rel. Min. Celso de Mello:

O desempenho das atividades de assessoramento jurídico no âmbito do Poder Executivo estadual traduz prerrogativa de índole constitucional outorgada aos Procuradores do Estado pela Carta Federal. A Constituição da República, em seu art. 132, operou uma inderrogável imputação de específica e exclusiva atividade funcional aos membros integrantes da Advocacia Pública do Estado, cujo processo de investidura no cargo que exercem depende, sempre, de prévia aprovação em concurso público de provas e títulos. (ADI 881-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 25/04/97)

26. A indelegabilidade das atividades típicas de Estado restou assentada no Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI n. 1.717-DF:

[A] interpretação conjugada dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da Constituição Federal, leva à conclusão, no sentido da indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir, no que concerne ao exercício de atividades profissionais regulamentadas, como ocorre com os dispositivos impugnados. (ADI n. 1.717, rel. Min. SYDNEY SANCHES, DJU 28/3/2003)

27. Com o mesmo argumento da importância da atividade da Advocacia Pública, o foi deferida a medida cautelar na ADI 4838, pelo Ministro Celso de Mello, garantindo a exclusividade aos membros da carreira a representação judicial e da consultoria jurídica, cabendo colacionar expressiva passagem que é perfeitamente aplicável à espécie:

A representação institucional do Estado-membro em juízo **ou** em atividade de consultoria jurídica **traduz prerrogativa de índole constitucional outorgada**, pela Carta Federal (art. 132), **aos Procuradores do Estado**. **Operou-se**, nesse referido preceito da Constituição, **uma inderrogável imputação** de específica atividade funcional cujos destinatários são, **exclusivamente**, os Procuradores do Estado.

Assim sendo, há de se ter presente, *no exame do tema*, **a nova** realidade constitucional **emergente** da Carta Federal de 1988, **que institucionalizou**, *no plano da Advocacia Pública local*, a Procuradoria-Geral dos Estados, **órgão ao qual incumbe**, “*ope constitutionis*”, dentre **outras** atribuições, **a consultoria jurídica** da própria unidade federada, **inclusive** de seu Poder Executivo. No contexto normativo **que emerge** do art. 132 da Constituição, **e numa análise preliminar do tema**, *compatível com o juízo de delibação ora exercido*, **parece não haver lugar para nomeações em comissão** de pessoas, **estranhas** aos quadros da Advocacia de Estado, que venham a ser designadas, **no âmbito** do Poder Executivo, **para o exercício** de funções de assistência, de assessoramento **e/ou** de consultoria na área jurídica.

A exclusividade dessa função de consultoria **remanesce**, agora, *na esfera institucional* da

Advocacia Pública, **a ser exercida**, no plano dos Estados-membros, **por suas respectivas Procuradorias-Gerais e pelos membros** que as compõem, **uma vez regularmente investidos, por efeito de prévia aprovação** em concurso público de provas e de títulos, **em cargos peculiares** à Advocacia de Estado, **o que tornaria inadmissível** a investidura, **mediante livre provimento** em funções **ou** em cargos em comissão, **de pessoas** para o desempenho, **no âmbito** do Poder Executivo do Estado-membro, de atividades de consultoria **ou** de assessoramento jurídicos. (Informativo semanal – STF – nº 733, destaques originais)

28. O art. 131 da Constituição da República previu que a representação judicial e extrajudicial da União será feita pela Advocacia-Geral da União, e, levando em conta o postulado da eficiência, pode-se extrair que a Constituição pretendeu unificar não só a defesa jurídica da União em um único órgão, mas a de toda administração pública federal, que irá agir de maneira uniforme na interpretação das normas, atuando de forma coordenada.

29. É preciso ter em mente que a leitura da Constituição da República deve levar em conta que se trata de um pacto nacional feito pelo povo e para o povo, e muitas vezes é necessário que o intérprete leia o texto levando em consideração a ausência de apuro técnico por parte do constituinte, que se apoia na linguagem comum para obter um mínimo de compreensibilidade geral, não podendo o exegeta ficar preso a tecnicismos, muito menos a uma leitura meramente gramatical do texto constitucional (MELO, José Tarcízio de Almeida. **Direito Constitucional do Brasil**. Belo Horizonte: DelRey, 2008, p. 249; COELHO, Inocêncio Mártirez. **Curso de Direito Constitucional**. ___ Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco. - 4. ed. rev. e atual. - São Paulo: Saraiva, 2009, p. 99).

30. Exemplo disso foi quando o Egrégio Supremo Tribunal Federal, ao interpretar o § 2º, do art. 109 da Constituição da República, que trata da competência de foro quando a União for ré, entendeu que o texto magno estaria se referindo tanto à Administração Direta como Indireta, considerando as características da representação judicial tanto das autarquias como da União, conforme ementa que merece ser colacionada:

CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA. CAUSAS AJUIZADAS CONTRA A UNIÃO. ART. 109, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CRITÉRIO DE FIXAÇÃO DO FORO COMPETENTE. APLICABILIDADE ÀS AUTARQUIAS FEDERAIS, INCLUSIVE AO CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA - CADE. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. I - A faculdade atribuída ao autor quanto à escolha do foro competente entre os indicados no art. 109, § 2º, da Constituição Federal para julgar as ações propostas contra a União tem por escopo facilitar o acesso ao Poder Judiciário àqueles que se encontram afastados das sedes das autarquias. II – Em situação semelhante à da União, as autarquias federais possuem representação em todo o território nacional. III - As autarquias federais gozam, de maneira geral, dos mesmos privilégios e vantagens processuais concedidos ao ente político a que pertencem. IV - A pretendida fixação do foro competente com base no art. 100, IV, a, do CPC nas ações propostas contra as autarquias federais resultaria na concessão de vantagem processual não estabelecida para a União, ente maior, que possui foro privilegiado limitado pelo referido dispositivo constitucional. V - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem decidido pela incidência do disposto no art. 109, § 2º, da Constituição Federal às autarquias federais. Precedentes. VI - Recurso extraordinário conhecido e improvido.

(RE 627709, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 20/08/2014, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-213 DIVULG 29-10-2014 PUBLIC 30-10-2014)

31. Note-se que, no precedente citado, o dispositivo constitucional é expresso ao prever regras de competência para a União, mas como se trata de defesa judicial, que não possui características distintas, o STF extraiu do texto que a expressão União abrange toda a Administração Pública Federal.

32. São diversas as situações em que o intérprete da Constituição deve buscar o real sentido do texto, e não ficar preso apenas à literalidade do mesmo.

33. Ter um órgão jurídico central, que fixe a interpretação uniforme das normas, e que permita a defesa em âmbito nacional de toda a Administração Federal, de forma coordenada e coesa, atende aos escopos da boa administração, e da gestão eficiente dos negócios estatais.

34. Ademais, consta do próprio art. 131 da Constituição da República que a AGU prestará a consultoria e o assessoramento jurídico aos órgãos do Poder Executivo, sem distinção entre a Administração Pública Direta e Indireta.
35. O processo de integração da advocacia de estado no âmbito da União teve início com a Lei Complementar 73, de 1993, que trouxe em seu bojo a estruturação inicial da Advocacia-Geral da União, passando a defesa judicial e extrajudicial, e o assessoramento jurídico da Administração Pública Federal a ser desempenhada por órgão distinto do Ministério Público.
36. Ao atribuir ao Advogado-Geral da União, chefe máximo da instituição, a função essencial de intérprete oficial da legislação federal, a Lei Complementar nº 73, de 1993, impôs à instituição o dever de manter a integridade do sistema normativo, a uniformidade de sua interpretação e a isonomia na sua aplicação. Deu-lhe, também, como missão específica, a de prevenir e dirimir as controvérsias entre os órgãos jurídicos da Administração Federal, conforme as expressivas competências constantes dos seus incs. X, XI e XII do art. 4º, que assim rezam:

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

(...)

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;

37. Portanto, foi conferido ao Advogado-Geral da União a função de uniformização da jurisprudência administrativa, bem como a função, que se poderia denominar nomofilática (entendida a nomofilaquia no sentido que lhe atribuiu Calamandrei), destinada a aclarar e integrar o sistema normativo, propiciando-lhe uma aplicação uniforme, funções essas com finalidades “que se entrelaçam e se iluminam reciprocamente” (CALAMANDREI, Piero. *La Casación Civil*. Tomo II, tradução de Santiago Sentis Melendo, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1945, p. 104, *apud* Superior Tribunal de Justiça - REsp 1063310/BA, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 07/08/2008, DJe 20/08/2008).

38. É evidente que a divergência de entendimento de interpretações a respeito de dispositivos legais, mesmo que indesejada, não é incomum no âmbito da Administração Pública, sobretudo pelo elevado número de órgãos administrativos e jurídicos.

39. Cabe, pois, precipuamente, ao Advogado-Geral da União a função nomofilática, isto é, de zelar pela interpretação e aplicação do direito de forma tanto quanto possível uniforme. A jurisprudência administrativa consolidada garante a certeza e a previsibilidade do direito, e, portanto, evita posteriores oscilações e discussões no que se refere à interpretação da lei.

40. Sustentar que as autarquias e fundações públicas devam ter necessariamente corpos jurídicos próprios, para que tenham a possibilidade de se voltarem contra o ente central, é defender o reino do caos administrativo, em que impera o voluntarismo e da disputa de poder que, em vez de aprimorar as boas relações de harmonia e de cooperação, de existência obrigatória em todas as esferas dentro da mesma unidade política, acaba ameaçando de estorvá-las e entorpecê-las, cabendo lembrar a sábia parêmia de John Ruskin, crítico social inglês, que, no século XIX, advertia aos governantes que “*direção e cooperação são, em tudo, as leis da vida, e anarquia e adversação, as leis da morte.*” (JOHN RUSKIN, *Unto this Last* (Prefácio), 1862: *Government and co-operation are in all things the laws of life; anarchy and competition, the laws of death.* *Apud* MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Parecer: O Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro e a Emenda Constitucional Nº 25/2000).

41. Não se pode extrair da Constituição, com base no princípio do acesso à justiça, que no seio da Administração haja a manutenção de interpretações jurídicas divergentes, sem que haja meios que permitam a unidade de atuação na gestão pública, seja no âmbito administrativo ou judicial.

42. A integração dos órgãos jurídicos da Administração Pública Federal é uma decorrência do próprio texto constitucional.

43. Além disso, pela Lei Complementar nº 73, de 1993, foram disciplinados como integrantes da AGU os chamados órgãos vinculados, que têm por atribuição a representação judicial extrajudicial das autarquias e fundações

públicas, conforme consta do seu Capítulo IX, que, pela sua importância, merece ser colacionado:

Capítulo IX

Dos Órgãos Vinculados

Art. 17 - Aos órgãos jurídicos das autarquias e das 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.

Art. 18. No desempenho das atividades de consultoria e assessoramento aos órgãos jurídicos das autarquias e das fundações públicas aplica-se, no que couber, o disposto no art. 11 desta lei complementar.

44. Note-se que a lei não separou os órgãos vinculados da estrutura da AGU, não configurando-os como se fossem integrantes dos próprios entes assessorados, e sim como órgãos da própria AGU com a função voltada para as autarquias e fundações públicas federais.

45. Tal previsão vai ao encontro do texto constitucional que prevê no próprio *caput* do art. 131 que os órgãos vinculados integram a AGU, não sendo estranhos a esta.

46. Mais uma vez é preciso ler a Constituição considerando que o constituinte não é comprometido com tecnicismos, uma vez que a ideia de um “órgão vinculado” é, em si, uma contradição nos seus próprios termos, já que se refere a dois fenômenos distintos, a desconcentração e a descentralização, cabendo ao intérprete extrair do texto um significado que não leve a inconsistências e absurdos.

47. O fenômeno jurídico que dá origem aos órgãos administrativos é denominado desconcentração administrativa.

48. Explica Alexandre dos Santos Aragão que pela desconcentração, para que a cúspide competencial de determinada pessoa jurídica não se assoberbe, criam-se diversos órgãos a ela subordinados para exercer parte de suas funções. Esses órgãos, por sua vez, subdividem-se em outros órgãos, e assim por diante. Entre os diversos órgãos e agentes desconcentrados existe uma relação de hierarquia diante dos órgãos e agentes superiores (ARAGÃO, Alexandre dos Santos. **Curso de Direito Administrativo**. 2ª Ed. São Paulo: Forense. 2013, p. 107).

49. É necessário lembrar que sendo uma pessoa jurídica, o Estado manifesta a sua vontade através de seus agentes, ou seja, as pessoas físicas que pertencem a seus quadros, adotando-se, assim, a chamada teoria do órgão, onde a vontade da pessoa jurídica deve ser atribuída aos órgãos que a compõem (CARVALHO FILHO. José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**, 16ª Edição, Rio de Janeiro: Lúmen Júris, pp. 10-11).

50. Órgão administrativo, de acordo com o professor Edimur Ferreira de Faria, é o centro de competência, criado para a realização de serviço público ou desempenho de atividades meio da Administração Pública (Curso de Direito Administrativo Positivo, 7ª edição, Editora Del Rey, 2011.).

51. Esta é a consagração do princípio da **imputação volitiva**, sendo a **vontade** do órgão público *imputada* à pessoa jurídica a cuja estrutura pertence. “*Há, pois, uma relação jurídica externa, entre a pessoa jurídica e outras pessoas, e uma relação interna, que vincula o órgão à pessoa jurídica a que pertence*” (José dos Santos Carvalho Filho, **ob. cit.**, p. 11).

52. De fato, um órgão é um centro de atribuições, um centro de competência criado e que manifesta a vontade da pessoa jurídica. Essa teoria é do autor alemão chamado Otto Gierke, que é a Teoria do Órgão: “*Todos os atos praticados pelos órgãos são imputados à pessoa jurídica da qual ele faz parte*” (TRF da 1ª Região - AMS 2004.38.02.000489-0/MG, Rel. Desembargador Federal Leomar Barros Amorim De Sousa, Rel.Acor. Desembargador Federal Leomar Barros Amorim De Sousa, Oitava Turma, DJ p.224 de 27/07/2007.).

53. Hely Lopes Meirelles, de forma didática, explica a Teoria do Órgão, de Otto Gierke, e outras: Teoria do Mandato, Teoria da Representação, que foram teorias superadas. E diz que o órgão é um centro de competências, de atribuições, que manifesta a vontade da pessoa. A pessoa é abstrata, ninguém vê a União, ninguém vê o Estado. O Estado e a União se manifestam pelo Ministério da Educação, Ministério da Justiça. Então, os agentes políticos é que manifestam a vontade do Estado. E, quando o fazem, há uma relação de imputação, imputam essa responsabilidade à pessoa jurídica (TRF da 1ª Região - AMS 2004.38.02.000489-0/MG, Rel. Desembargador Federal Leomar Barros Amorim De Sousa,

Rel.Acor. Desembargador Federal Leomar Barros Amorim De Sousa, Oitava Turma, DJ p.224 de 27/07/2007.).

54. Diferente é o caso da descentralização administração, que é o mecanismo pelo qual o ente central transfere poderes e atribuições para um outro sujeito de direito distinto e autônomo, produzindo um número maior de sujeitos titulares dos poderes públicos, que são as autarquias e fundações públicas (JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 240).

55. Os órgãos públicos por integrarem o ente público, são subordinados a uma estrutura hierárquica não gozando de personalidade jurídica própria, ao passo que as autarquias e fundações, por terem personalidade jurídica própria, são vinculadas ao ente central que exerce sobre os entes descentralizados a supervisão ministerial (art. 19, do Decreto-Lei 200, de 1967).

56. Assim, quando a Constituição previu a figura do órgão vinculado da AGU, não teve o constituinte o compromisso com tecnicismos, tendo previsto a figura de órgãos da AGU com atuação específica.

57. Entender que os órgãos vinculados não pertenceriam à AGU, sendo entes vinculados, importaria em prever a criação de autarquias federais para desempenhar a atividade jurídica, o que foge do razoável.

58. Note-se que a previsão do art. 18 da Lei Complementar nº 73, de 1993, ao determinar a aplicação do regime jurídico das consultorias jurídicas dos Ministérios, no que couber, à atividade de consultoria e assessoramento das autarquias e fundações públicas, não pode ser considerado como fundamento para incluir os órgãos vinculados na estrutura dos entes da administração indireta, já que disciplinou a forma de atuação de tais órgãos, conforme constam dos incisos do art. 11, que assim dispõem:

Art. 11 - Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente:

I - assessorar as autoridades indicadas no caput deste artigo;

II - exercer a coordenação dos órgãos jurídicos dos respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas;

III - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguida em suas áreas de atuação e coordenação quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União;

IV - elaborar estudos e preparar informações, por solicitação de autoridade indicada no caput deste artigo;

V - assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados ou já efetivados, e daqueles oriundos de órgão ou entidade sob sua coordenação jurídica;

VI - examinar, prévia e conclusivamente, no âmbito do Ministério, Secretaria e Estado-Maior das Forças Armadas:

a) os textos de edital de licitação, como os dos respectivos contratos ou instrumentos congêneres, a serem publicados e celebrados;

b) os atos pelos quais se vá reconhecer a inexigibilidade, ou decidir a dispensa, de licitação.

59. Com a promulgação da Lei nº 10.480, de 2002, as antigas procuradorias jurídicas das autarquias e fundações foram unificados em um único órgão dentro da estrutura da AGU com a criação da Procuradoria-Geral Federal.

60. A Procuradoria-Geral Federal, apesar de possuir autonomia administrativa e financeira, não é dotada de personalidade jurídica própria, sendo integrante da estrutura da Advocacia-Geral da União, desempenhando as mesmas atribuições constantes do art. 17 da Lei complementar 73, de 1993, conforme constam dos arts. 9º e 10, da referida lei 10.480, de 2002:

Art. 9º 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.

§ 3o Serão mantidos, como Procuradorias Federais especializadas, os órgãos jurídicos de autarquias e fundações de âmbito nacional.

§ 4o Serão instaladas Procuradorias Federais não especializadas em Brasília e nas Capitais dos Estados, às quais incumbirão a representação judicial e as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos das entidades de âmbito local.

§ 5o Poderão ser instaladas Procuradorias Seccionais Federais fora das Capitais, quando o interesse público recomendar, às quais competirão a representação judicial de autarquias e fundações sediadas em sua área de atuação, e o assessoramento jurídico quanto às matérias de competência legal ou regulamentar das entidades e autoridades assessoradas.

§ 6o As Procuradorias Federais não especializadas e as Procuradorias Seccionais Federais prestarão assessoramento jurídico a órgãos e autoridades de autarquias e fundações de âmbito nacional localizados em sua área de atuação, que não disponham de órgão descentralizado da respectiva procuradoria especializada, e farão, quando necessário, a representação judicial dessas entidades.

§ 7o Quando o assessoramento jurídico de que trata o § 6o envolver matéria específica de atividade fim da entidade, que exija manifestação de procuradoria especializada, ou decisão de autoridade superior da entidade, o Chefe da Procuradoria Federal não especializada e o Procurador Seccional Federal encaminharão a matéria à correspondente Procuradoria Especializada.

§ 8o Enquanto não instaladas as Procuradorias Federais não especializadas e as Procuradorias Seccionais Federais as suas competências poderão ser exercidas pelos atuais órgãos jurídicos das autarquias e fundações de âmbito local, ou por Procuradoria especializada da Procuradoria-Geral Federal existente na localidade, ou por Procuradoria da União, quanto à representação judicial e, quanto ao assessoramento jurídico, por Núcleo de Assessoramento Jurídico da Consultoria-Geral da União.

§ 9o Em cada Procuradoria de autarquia ou fundação federal de âmbito nacional e nas Procuradorias Federais não especializadas haverá setor específico de cálculos e perícias, a ser instalado conforme a necessidade do serviço e a disponibilidade financeira.

§ 10. O Advogado-Geral da União indicará, para os fins desta Lei, as autarquias e fundações de âmbito nacional.

§ 11. As Procuradorias Federais não especializadas e as Procuradorias Regionais Federais, as Procuradorias Federais nos Estados e as Procuradorias Seccionais Federais poderão assumir definitivamente as atividades de representação judicial e extrajudicial das autarquias e das fundações públicas federais de âmbito nacional. (Incluído pela Lei nº 11.098, de 2005)

§ 12. As Procuradorias Federais não especializadas e as Procuradorias Regionais Federais, as Procuradorias Federais nos Estados e as Procuradorias Seccionais Federais poderão ainda centralizar as atividades de apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às atividades das autarquias e fundações públicas federais, incluindo as de âmbito nacional, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial, bem como as atividades de consultoria e assessoramento jurídico delas derivadas. (Incluído pela Lei nº 11.098, de 2005)

§ 13. Nos casos previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo, as respectivas autarquias e fundações públicas federais darão o apoio técnico, financeiro e administrativo à Procuradoria-Geral Federal

até a sua total implantação. (Incluído pela Lei nº 11.098, de 2005)

61. Quando da criação da Procuradoria-Geral Federal, foi preservada apenas a Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil, conforme previsto no art. 15 da Lei 10.480, de 2002, sendo estes os dois órgãos vinculados existentes no ordenamento.

62. Percebe-se que tais previsões em nada conflitam com a Lei Complementar 73, de 1993, muito menos com a Constituição da República, formando todo um sistema harmônico que disciplina a estrutura e a atividade dos órgãos jurídicos federais, sob a orientação uniforme do Advogado-Geral da União (art. 4º, I, LC 73, de 1993).

63. Conforme explica Cretella Júnior, as consequências da hierarquia são inúmeras, devendo-se salientar, entre outras, a unidade de direção, a vigilância dos superiores sobre os inferiores, a substituição do inferior pelo superior, a revisão dos atos dos subordinados, a aplicação de sanções, o dever de obediência e a resolução dos conflitos de atribuição (CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 183).

64. Assim, hierarquia é a ordenação vertical de chefias e serviços de determinada entidade, tendo por fim a organização administrativa escalonada dos trabalhadores, de acordo com uma relação predefinida de subordinação.

65. Com base nessas premissas, todos os órgãos da AGU estão subordinados ao chefe da instituição, que é o Advogado-Geral da União.

66. Anote-se que o Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010, que disciplina a estrutura regimental da Advocacia-Geral da União, expressamente reconhece a Procuradoria-Geral Federal como integrante da estrutura da AGU e subordinada ao Advogado-Geral da União, conforme disposto no art. 1º, caput, e art. 2º, VI, nos seguintes termos

Art. 1º A Advocacia-Geral da União, cujo titular é o Advogado-Geral da União, é a instituição que representa a União, judicial e extrajudicialmente, bem como suas autarquias e fundações, por meio da Procuradoria-Geral Federal.

(...)

Art. 2o A Advocacia-Geral da União tem a seguinte estrutura organizacional:

(...)

VI - órgão vinculado: Procuradoria-Geral Federal.

67. O mesmo Decreto n. 7.392, de 2010, estabelece que não há uma relação de hierarquia entre a Consultoria-Geral da União e a Procuradoria-Geral Federal, sendo o Advogado-Geral da União o órgão no ápice da estrutura organizacional da instituição, conforme disposto no art. 12, V, do referido normativo, que assim dispõe:

Art. 12.À Consultoria-Geral da União compete:

(...)

V - produzir manifestações jurídicas e submeter ao Advogado-Geral da União proposta de solução de controvérsias entre os órgãos consultivos que lhe são subordinados e os órgãos consultivos integrantes da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, da Procuradoria-Geral Federal e da Procuradoria-Geral do Banco Central;

68. Percebe-se que o dispositivo mencionado separa os órgãos que são subordinados diretamente à Consultoria-Geral da União dos demais órgãos da AGU, não havendo que se falar em subordinação direta da Procuradoria-Geral Federal à Consultoria-Geral da União.

69. Considerando que cabe ao Advogado-Geral da União uniformizar o entendimento entre os diversos órgãos da Advocacia Pública Federal, somente quanto aquela alta autoridade expedir um pronunciamento é que todos os órgãos estarão vinculados ao seu comando (art. 40, §§ 1º e 2º, Lei Complementar n. 73, de 1993).

70. Anote-se que a Portaria PGF n. 338, de 12 de maio de 2016, expressamente orienta no sentido de que as manifestações jurídicas do DEPCONSU, aprovadas pelo PGF, são de aplicação obrigatória pelos órgãos da PGF até que sobrevenha posicionamento diverso do Advogado-Geral da União, conforme consta do art. 40 do referido diploma, que ora colaciono:

Art. 40 - As orientações jurídicas firmadas pelo DEPCONSU e aprovadas pelo Procurador-Geral Federal deverão, obedecidas as orientações do Advogado-Geral da União, ser adotadas de modo uniforme por todos os órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal.

§ 1º - A manifestação firmada pelo DEPCONSU e aprovada pelo Procurador-Geral Federal será encaminhada à Consultoria-Geral da União, nos termos dos incisos IV e V do artigo 12 do Anexo I ao Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010, respectivamente, quando:

I - divergir de orientação normativa editada pelo órgão central competente da Administração Pública Federal; ou

II - mantida controvérsia jurídica com outro órgão de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo da União.

§ 2º - Na situação prevista no inciso I do § 1º deste artigo, a orientação normativa editada pelo órgão central competente da Administração Pública Federal deverá ser adotada pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal enquanto não sobrevier eventual orientação diversa do Advogado-Geral da União.

§ 3º - Na situação prevista no inciso II do § 1º deste artigo, a adoção, pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal, das orientações jurídicas firmadas pelo DEPCONSU e aprovadas pelo Procurador-Geral Federal deverá ser imediata e subsistirá enquanto não sobrevier eventual orientação diversa adotada por órgão competente.

71. Forte em todas essas premissas, necessário se faz que, não obstante a Consultoria-Geral da União tenha firmado entendimento a respeito da aplicação do Decreto n. 9450, de 2018, enquanto não houver manifestação do Advogado-Geral da União, tal entendimento não pode ser considerado vinculante para os demais órgãos de consultoria e assessoramento jurídicos da Advocacia Pública Federal, motivo pelo qual é necessário o posicionamento da Procuradoria-Geral Federal na espécie.

2. CONCLUSÃO

72. Face ao exposto, concluímos que:

a) é pertinente, sob o ponto de vista jurídico, a adoção, pela Procuradoria-Geral Federal, dos fundamentos e conclusões do Parecer n. 00002/2018/CPLCA/CGU/AGU, aprovado pela Consultoria-Geral da União, que entendeu pela ausência de condições normativas para a efetivação da Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional - PNAT pela reserva de vagas nas contratações públicas federais, motivo pelo qual os gestores poderão invocar o disposto no § 4º do art. 5º do Decreto 9.450, de 2018, para justificar a inviabilidade da contratação de pessoa presa ou egressa do sistema prisional;

b) o cabimento e a necessidade de pronunciamento específico da PGF sobre a aplicação do Decreto n. 9450, de 2018, decorrem da ausência de relação de subordinação entre a Procuradoria-Geral Federal e a Consultoria-Geral da União;

c) somente são vinculantes para a Procuradoria-Geral Federal os pareceres da Consultoria-Geral da União que forem aprovados pelo Advogado-Geral da União.

À consideração superior.

Brasília, 14 de maio de 2019.

(assinado eletronicamente)

DIEGO DA FONSECA HERMES ORNELLAS DE GUSMÃO
PROCURADOR FEDERAL
RELATOR

De acordo, na forma da unanimidade consolidada no decorrer dos trabalhos (Portaria nº 338/PGF/AGU, de 12 de maio de 2016).

(assinado eletronicamente)
ALESSANDRO QUINTANILHA MACHADO
SANTOS
PROCURADOR FEDERAL

(assinado eletronicamente)
CAROLINE MARINHO BOAVENTURA
PROCURADORA FEDERAL

(assinado eletronicamente)
EDUARDO LOUREIRO LEMOS
PROCURADOR FEDERAL

(assinado eletronicamente)
GABRIELLA CARVALHO DA COSTA
PROCURADORA FEDERAL

(assinado eletronicamente)
RENATA CEDRAZ RAMOS FELZEMBURG
BITTENCOURT
PROCURADORA FEDERAL

(assinado eletronicamente)
KARINA BACCIOTTI CARVALHO
PROCURADORA FEDERAL

De acordo. À consideração Superior.

Brasília, de de 2019.

(assinado eletronicamente)
INGRID PEQUENO SÁ GIRÃO
DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50600024554201849 e da chave de acesso d7a3019f

Documento assinado eletronicamente por DIEGO DA FONSECA HERMES ORNELLAS DE GUSMAO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 257732254 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DIEGO DA FONSECA HERMES ORNELLAS DE GUSMAO. Data e Hora: 14-05-2019 15:30. Número de Série: 17142155. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por KARINA BACCIOTTI CARVALHO BITTENCOURT, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 257732254 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARINA BACCIOTTI CARVALHO BITTENCOURT. Data e Hora: 14-05-2019 15:57. Número de Série: 17381217. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por CAROLINE MARINHO BOAVENTURA SANTOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 257732254 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CAROLINE MARINHO BOAVENTURA SANTOS. Data e Hora: 14-05-2019 15:31. Número de Série: 17122948. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por GABRIELLA CARVALHO DA COSTA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 257732254 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GABRIELLA CARVALHO DA COSTA. Data e Hora: 15-05-2019 10:55. Número de Série: 2940005098800936016. Emissor: AC CAIXA PF v2.

Documento assinado eletronicamente por ALESSANDRO QUINTANILHA MACHADO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 257732254 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALESSANDRO QUINTANILHA MACHADO. Data e Hora: 20-05-2019 13:18. Número de Série: 8321409668076781966. Emissor: AC CAIXA PF v2.

Documento assinado eletronicamente por INGRID PEQUENO SA GIRAO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 257732254 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): INGRID PEQUENO SA GIRAO. Data e Hora: 29-05-2019 10:46. Número de Série: 17161680. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
