



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

**PARECER n. 00031/2018/DEPCONSU/PGF/AGU**

**NUP: 00807.002962/2018-55**

**INTERESSADOS: PFE/IBAMA/SEDE**

**ASSUNTOS: CONSULTA E ORIENTAÇÃO DE ATUAÇÃO - OUTROS ASSUNTOS**

EMENTA: I. CONSULTA QUANTO AOS LIMITES DAS ATIVIDADES DE CONSULTORIA A SEREM PRESTADAS PELAS PROCURADORIAS FEDERAIS NA EDIÇÃO DE ATOS NORMATIVOS POR ENTIDADES DIVERSAS DESTAS. II. PORTARIA PGF Nº 526, DE 26 DE AGOSTO DE 2013. SE ESTIVER PRESENTE A RELAÇÃO DE PERTINÊNCIA ENTRE A CONSULTA A SER FORMULADA E AS COMPETÊNCIAS INSTITUCIONAIS DAS AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES A CONSULTA DEVE SER OBJETO DE RESPOSTA. III. INEXISTÊNCIA DE SOBREPOSIÇÃO DE COMPETÊNCIA HAJA VISTA QUE A MANIFESTAÇÃO DA PROCURADORIA FEDERAL TEM RESPALDO NO ART. 10, § 1º DA LEI 10.480, DE 2 DE JULHO DE 2002, COMBINADO COM O ART. 11, INCISO IV, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 73, DE 10 DE FEVEREIRO DE 1993.

Senhor Diretor Substituto do Departamento de Consultoria,

## **RELATÓRIO**

1. Trata-se de consulta formulada pela Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA quanto aos limites das atividades de consultoria prestadas pela Procuradoria Federal em projeto de lei em trâmite no Congresso Nacional ou em outros atos normativos a serem editados por órgãos diferentes da autarquia.
2. O debate inicial ocorreu no âmbito do Processo Administrativo nº 02000.005616/2018-30.
3. A questão então foi trazida no atual Processo Administrativo por intermédio da NOTA n. 00137/2018/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (Sequência 2), objeto de aprovação pelo Sr. Coordenador de Estudos e Pareceres da PFE/IBAMA e o Sr. Procurador-Chefe Nacional da Autarquia (Sequência 3 e 4).
4. A NOTA n 00137/2018/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU fez um relato da situação e apresentou os fundamentos para realização da presente consulta que foi feita com esteio no art. 1º, inciso III, da Portaria PGF nº 424, de 16 de junho de 2013, indicando a existência da alta relevância.
5. É o Relatório.

## **FUNDAMENTAÇÃO**

6. A consulta merece ser conhecida, eis que presente questão de alta relevância, referente a forma de atuação das Procuradorias Federais em situações como a reportada acima, além do que a instrução do feito se deu conforme o disposto no art. 2º da Portaria PGF nº 424, de 16 de julho de 2013.

7. Inicialmente, cumpre trazer a colação alguns trechos da Nota n. 00137/2018/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, para demonstrar a argumentação que foi utilizada.

“ ...

4. Na situação específica enfrentada, esta PFE/Ibama/Sede foi instada a se manifestar amplamente e sem qualquer delimitação de consulta acerca do Projeto de Lei do Senado nº 168/2018, que *“Regulamenta o licenciamento ambiental previsto no inciso IV do § 1 do art. 225 da Constituição Federal e dispõe sobre a avaliação ambiental estratégica”*.

...

6. Recebida a consulta, sem que tenha sido identificado qualquer dúvida jurídica ou mesmo pedido de análise acerca da alguma disposição do projeto, esta Casa entendeu não competir a ela se manifestar, em tese, sob aspectos legais ou constitucionais da proposta, tendo em vista que a instância editora da norma, qual seja, o Poder Legislativo, já dispõe de assessoria jurídica própria que subsidia a atuação do órgão, na confecção de seus atos normativos.

...

9. Pois bem, a análise preliminar desta subscritora foi apresentada recentemente na Nota nº 00128/2018/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, que assim sintetizou a questão:

...

De se observar, pois, que o controle de legalidade/constitucionalidade dos atos submetidos necessariamente à PFE/Ibama é aquele afeto aos próprios atos expedidos pela Autarquia, no mesmo sentido do que estabelece a Portaria Conjunta nº 1, de 16 de dezembro de 2013 (Regimento Interno da PFE/Ibama):

...

Observa-se, assim, que o controle jurídico geral do ato normativo, sob o aspecto formal e material, a partir da análise de legalidade e constitucionalidade dos seus dispositivos, deve ser realizado, em regra, pela respectiva procuradoria que assessora o ente responsável pela sua edição. No caso da PFE/Ibama, isso ocorre ordinariamente em relação aos atos normativos a serem editados pela própria Autarquia.

Em relação aos projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional, existe controle jurídico realizado por meio de manifestação da sua consultoria jurídica. A participação do Poder Executivo nesse procedimento é atualmente regulado pelo Decreto nº 9.191, de 1 de novembro de 2017, o qual prevê manifestação da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil, na análise jurídica formal e material do ato normativo a ser encaminhado ao Presidente da República ou proposto por ele:

...

Perceba-se, pois, que mesmo em se tratando de projeto de lei ou de outra espécie de ato normativo a ser proposto pelo Presidente da República, a análise jurídica de legalidade e constitucionalidade é de competência da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil. A pasta ministerial competente para analisar o mérito do ato, por sua vez, participa do seu referendo, sendo sua consultoria jurídica também responsável pela análise jurídica necessária a subsidiar decisão ministerial.

...

Ante o exposto, deixa-se de apresentar análise jurídica, formal e irrestrita, do Projeto de Lei do Senado nº 168/2018, por se entender não competir a esta PFE/Ibama manifestação jurídica pertinente, sem que se tenha consulta específica, de algum ponto controverso envolvendo matéria finalística do Ibama, dirigida à análise desta Casa. Manifestação jurídica nesse sentido da PFE/Ibama, além de não encontrar embasamento normativo válido que lhe dê fundamento, poderia causar um tumulto processual, vez que eventualmente não coincidirá com manifestação jurídica pertinente dos órgãos legítimos, que possuem atribuição para tanto.

10. Concluiu-se, pois, que o controle jurídico geral do ato normativo, sob o aspecto formal e material, a partir da análise de legalidade e constitucionalidade dos seus dispositivos, deve ser realizado, em regra, pela respectiva procuradoria que assessora o ente responsável pela sua edição. No caso da PFE/Ibama, isso ocorre ordinariamente em relação aos atos normativos a serem editados pela própria Autarquia.

...

12. As chefias desta Especializada, contudo, ressalvaram pontualmente este entendimento, por concluírem que esta Casa, apesar de ter que ser demandada para se manifestar, poderá adentrar em aspectos formais ou procedimentais do projeto de lei ou decreto, ainda que a respeito de aspectos não finalísticos, desde que o objeto da norma guarde relação com as competências do Ibama. Nesse sentido, o Despacho nº 00634/2018/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, aprovado pelo Despacho nº 00645/2018/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (seq. 11 e 12 do NUP nº 02000.005616/2018-30), concluiu...

13. Assim, pode-se afirmar que a manifestação jurídica conclusiva desta PFE/Ibama/Sede, em atendimento ao inciso II do art. 2º da Portaria PGF nº 424/2013, é no sentido de ser possível analisar juridicamente, e sob aspectos amplos, projetos de normas a serem editadas por órgãos diferentes do Ibama, desde que demandada formalmente para tanto, por instância competente da própria Autarquia. Não é necessário, destarte, que o órgão consultante especifique dúvidas ou dispositivos que ela quer ver analisados, podendo apenas formalizar pedido de análise jurídica genérica, sobre aspectos formais e materiais do projeto, desde que a minuta a ser examinada se relacione com as competências institucionais do Ibama”

8. A solução da questão passa pela análise da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013, que estabelece as diretrizes gerais para o exercício das atividades de consultoria e assessoramento jurídicos prestadas às autarquias e fundações públicas federais e estabelece:

“Art. 8º O encaminhamento de consulta jurídica também ocorrerá quando houver dúvida jurídica a ser dirimida formalmente pelos órgãos de execução da PGF, **que se relacione com as competências institucionais da autarquia ou da fundação pública federal respectiva**”

...

Art. 11 Caberá ao órgão de execução da PGF competente recomendar ao órgão máximo da autarquia ou da fundação pública federal que a consulta jurídica de que trata o artigo 8º desta Portaria seja, encaminhada, **preferencialmente**, com formulação de quesitos que se relacionem com situações concretas, seguindo o modelo de formulário constante no Anexo desta Portaria.

Art. 12. A Consulta Jurídica será respondida com manifestação exarada pelo órgão de execução da PGF competente, observando-se as modalidades e demais procedimentos previstos na Portaria AGU nº 1.399, de 05 de outubro de 2009

...

§ 2º Quando se tratar de consulta formulada nos termos do art. 8º desta Portaria, a manifestação deverá analisar de forma específica os quesitos submetidos à análise jurídica.”

(Grifei)

9. Veja que foi estabelecida uma relação de pertinência entre a consulta a ser formulada e as competências institucionais das autarquias e fundações e se essa relação estiver presente a consulta deve ser respondida. Cabe a Procuradoria Federal verificar se no caso concreto está presente a sobredita relação e se a consulta partiu de pessoas ou órgãos que detenham a competência para demandar a Procuradoria Federal junto a autarquia ou fundação.

10. A circunstância do Poder Legislativo dispor de assessoria jurídica própria que teria competência para examinar a situação, não elide a manifestação da Procuradoria Federal. A manifestação da Procuradoria Federal ocorre em resposta a provocação interna da própria entidade.

11. Não se trata aqui de uma sobreposição de competência já que a análise jurídica a ser realizada decorre de um pleito da entidade, sendo uma consequência natural da atividade de consultoria, tendo respaldo no art. 10, § 1º da Lei 10.480, de 2 de julho de 2002, combinado com o art. 11, inciso IV, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993. Equivale a elaboração de um estudo sobre uma determinada situação a pedido de alguém competente. Veja:

“Art. 10.

§ 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.

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:

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

...”

12. A manifestação jurídica não vai vincular o Poder Legislativo e a Casa Civil da Presidência da República e se presta, dentro de outros motivos, para propiciar que a autoridade assessorada tenha informações jurídicas relevantes sobre a situação posta, abrindo o ensejo para a tomada de eventuais providências.

13. A provocação à Procuradoria Federal, conforme o previsto na Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013, deve se dar, preferencialmente, na forma de quesitos. Se não o for poderá ser efetuada de forma genérica, tendo a Procuradoria Federal a liberdade de apontar eventuais vícios de ordem formal e material que recaiam sobre o ato normativo. A análise jurídica deve ser ampla, já que se destina a verificação da compatibilidade do ato com o ordenamento jurídico.

14. A manifestação do órgão de execução está relacionada com o objetivo de cooperação com aquilo que se está discutindo, desde que guarde conformidade com as competências institucionais das autarquias e fundações públicas federais que são representadas pela Procuradoria-Geral Federal.

15. É pautada por uma atuação de controle e redução de riscos jurídicos, evitando possíveis demandas, oferecendo proteção, segurança, com orientações preventivas.

16. Assim, a manifestação da Procuradoria Federal é de todo recomendável, notadamente quando se está na fase de discussão de propostas legislativas ou atos normativos que tragam repercussão sobre a entidade, aproveitando a sua expertise, possibilitando a articulação para eventuais melhorias, correções, ajustes, daquilo que vier a ser colocado em prática.

## CONCLUSÃO

17. Ante o exposto, opino:

a) pela possibilidade das Procuradorias Federais junto as autarquias e fundações públicas federais analisarem juridicamente, e sob aspectos amplos, projetos de normas a serem editadas por órgãos diferentes das referidas entidades, desde que guarde relação com as suas competências institucionais e que seja demandada por órgão/pessoa competente dentro da Instituição.

b) sugiro, por fim, a restituição dos presentes autos à Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA.

À consideração superior.

Brasília, 08 de outubro de 2018

ANTÔNIO EDGARD GALVÃO SOARES PINTO

Procurador Federal  
Mat. Siape 1358429

De acordo.

Brasília, de de 2018.

EDUARDO LOUREIRO LEMOS  
Diretor Substituto do Departamento de Consultoria/PGF

Aprovo.

Brasília, de de 2018.

LEONARDO SILVA LIMA FERNANDES  
Procurador-Geral Federal

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00807002962201855 e da chave de acesso 6be67781

---

Documento assinado eletronicamente por ANTONIO EDGARD GALVAO SOARES PINTO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 173689451 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO EDGARD GALVAO SOARES PINTO. Data e Hora: 09-10-2018 15:42. Número de Série: 5289817675956388011. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---

Documento assinado eletronicamente por EDUARDO LOUREIRO LEMOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 173689451 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EDUARDO LOUREIRO LEMOS. Data e Hora: 11-10-2018 11:27. Número de Série: 13909752. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---

Documento assinado eletronicamente por LEONARDO SILVA LIMA FERNANDES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 173689451 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LEONARDO SILVA LIMA FERNANDES. Data e Hora: 11-10-2018 11:23. Número de Série: 168542. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final v5.

---