



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

PARECER n. 00024/2018/DEPCONSU/PGF/AGU

NUP: 00406.002483/2010-02

INTERESSADOS: GAB/CGAU-AGU

ASSUNTOS: PROCESSOS ADMINISTRATIVOS/DOSSIÊS

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. ÓRGÃOS VINCULADOS. SITUAÇÃO JURÍDICA DA PROCURADORIA-GERAL FEDERAL E DOS PROCURADORES FEDERAIS. OBSERVÂNCIA DO ART. 51 DA LEI ORGÂNICA DA AGU.

1. É desnecessário o acatamento da sugestão, formulada por parte da CGAU, para edição de Orientação Normativa Conjunta CGAU/PGF recomendando a observância do art. 51 da Lei Orgânica da AGU aos Procuradores Federais, uma vez que estes compõem carreira pertencente a órgão integrante da AGU (sendo, por consequência, membros desta) e estão submetidos diretamente ao comando do Advogado-Geral da União;

2. A simples divulgação do Parecer nº 077/2014/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Advogado-Geral da União, é suficiente para que os Procuradores Federais sejam obrigados a obedecer à orientação nele contida, sob pena de cometerem falta funcional.

1. RELATÓRIO.

1. Este processo foi remetido pela primeira vez à Procuradoria-Geral Federal (PGF) em 2 de dezembro de 2013, para que se manifestasse a respeito do extensão da incidência do art. 51 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993 (LC nº 73, de 1993), sobre os Procuradores Federais. E em 14 de maio de 2014, foi aprovado o Parecer nº 16/2014/DEPCONSU/PGF/AGU, que concluiu:

"a) O art. 51 da Lei Complementar nº 73, de 1993, não se aplica à Procuradoria-Geral Federal e aos integrantes da carreira de procurador federal, quando em exercício nos órgãos de execução da PGF;

b) Excepcionalmente, os procuradores federais se sujeitam ao 51 da Lei Complementar nº 73, de 1993, se e enquanto investidos em cargos de confiança, de natureza especial ou em comissão, da Advocacia-Geral da União; e

c) O art. 51 da Lei Complementar Nº 73, de 1993, possui exatamente o alcance conferido pela Consultoria-Geral da União no Parecer Nº 141/2010/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Advogado-Geral da União, mostrando-se acertada a conclusão de que "a vedação do artigo 51 da Lei Complementar nº 73/93, no sentido de que 'aos titulares de cargos de confiança, sejam de natureza especial ou em comissão, da Advocacia-Geral da União, assim como aos membros efetivos desta é vedado manter, sob sua chefia imediata, parente consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o segundo grau, bem assim cônjuge ou companheiro' deve ser observada ainda que o parente ou cônjuge/companheiro hierarquicamente subordinado seja membro efetivo da Advocacia-Geral da União, ocupante de cargo em razão de aprovação em concurso público, nomeação e provimento conforme a lei", não se limitando, assim, aos casos em que o cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau, na condição de parente hierarquicamente subordinado, esteja a ocupar cargo ou função de confiança.

2. No dia 15 de outubro de 2014, o Corregedor-Geral da AGU, discordando do entendimento da PGF e fundamentado no art. 75 da Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, remeteu os autos à Consultoria-Geral da União, a fim de que fosse produzida manifestação específica sobre o tema. Assim foi elaborado o Parecer

nº 077/2014/DECOR/CGU/AGU, o qual esclareceu que Advogados da União, Procuradores da Fazenda Nacional, Procuradores Federais e Procuradores do Banco Central, quando da apuração de *"falta funcional praticada no exercício de suas atribuições específicas, institucionais e legais, ou de atividades que com elas se relacionem"*, respondem, indistintamente, à luz das normas disciplinares contidas na LC nº 73, de 1993, e dos atos legislativos complementares a esta. Nesse sentido, tal Parecer arrematou que estende-se aos Procuradores Federais a proibição de manter sob sua chefia imediata cônjuge ou companheiro e parente até o segundo grau civil, seja no exercício do cargo efetivo ou em comissão, nos moldes do art. 51 da LC nº 73, de 1993 e inciso VI do art. 4º da Lei nº 8.027, de 1990.

3. O Advogado-Geral da União, no dia 13 de maio de 2015, aprovou, nos termos do Despacho do Consultor-Geral da União nº 636/2014, o Parecer nº 077/2014/DECOR/CGU/AGU. A Corregedoria-Geral da AGU (CGAU), em ato seguinte, por meio da Nota Técnica 00019/2015/CGAU/AGU, encaminhou o processo à PGF para que editasse Orientação Normativa Conjunta CGAU/PGF recomendando a observância do art. 51 da Lei Orgânica da AGU aos Procuradores Federais.

4. De volta à PGF, o Departamento de Consultoria (DEPCONSU) sugeriu o encaminhamento do processo à sua Divisão de Assuntos Disciplinares (DAD/PGF), para que avaliasse a segurança jurídica das apreciações de caráter disciplinar já findas ou em curso. Em resposta, no dia 22 de julho de 2016, a DAD elaborou a Nota Técnica nº 00003/2016/DAD/PGF/AGU, por meio da qual não vislumbrou qualquer risco quanto à adoção da orientação vinda do Advogado-Geral da União.

5. Por fim, os autos retornaram ao DEPCONSU, chegando à minha carga no dia 24 de julho de 2018.

2. FUNDAMENTAÇÃO.

6. Antes de tudo, convém fixar que a única questão sobre a qual ainda pende necessidade de manifestação por parte da PGF é a sugestão, formulada por parte da CGAU, para edição de Orientação Normativa Conjunta CGAU/PGF recomendando a observância do art. 51 da Lei Orgânica da AGU aos Procuradores Federais.

7. Sobre esse ponto, entendo que a elaboração de Orientação Normativa Conjunta CGAU/PGF é desnecessária. O Parecer nº 077/2014/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Advogado-Geral da União, já estabeleceu, para além de qualquer dúvida, que as mesmas regras disciplinares aplicáveis aos Advogados da União e aos Procuradores da Fazenda Nacional incidem, sem qualquer distinção, aos Procuradores Federais e aos Procuradores do Banco Central. E nem poderia ser diferente.

8. O Parecer nº 16/2014/DEPCONSU/PGF/AGU, ao diferenciar a PGF e a carreira dos Procuradores Federais em relação aos nominados "órgãos" e "membros" da Advocacia-Geral da União (Advogados da União e Procuradores da Fazenda Nacional), pisou em falso. A LC nº 73, de 1993, é sabidamente defasada no que toca às inovações produzidas pelo legislador ao longo de mais de duas décadas de atividade. Nela não há menção a Procuradores Federais porque sua carreira não havia sido criada antes do ano de 2001. E a PGF veio à luz somente no ano subsequente.

9. O art. 29 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias estabeleceu expressamente que as então procuradorias autárquicas deveriam ser incluídas no corpo da disciplina da nascente Advocacia-Geral da União. A LC nº 73, de 1993, de fato mencionou ditas procuradorias autárquicas, mas colou nelas a misteriosa adjetivação de "órgãos vinculados". Falo em mistério porque não se sabe ao certo qual teria sido o propósito ou o conteúdo de uma tal expressão, e qualquer argumentação em torno de seu "verdadeiro" significado é pura especulação. A má técnica legislativa, contudo, não é exclusividade da LC nº 73, de 1993. Em um ordenamento jurídico cuja Constituição é famosa por confundir as acepções de "imposto" e "tributo", é indispensável o trabalho do intérprete jurídico, que deve se esforçar para se ater ao mundo dos fatos, ao invés de se deixar levar pelas rédeas de elucubrações metafísicas.

10. Ao procurar evidências no mundo dos fatos, constata-se que a terminologia "órgão vinculado" não possui conceito especificado na Lei Complementar e conta apenas com raras alusões similares no âmbito da administração pública federal. Ao tratar de vinculação, o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, reporta-se à situação das entidades da administração indireta face aos ministérios correlacionados (art. 4º, parágrafo único). Esse Decreto-Lei não utiliza, contudo, o termo "órgão" de maneira precisa, distinguindo-o das entidades personificadas que compõem a administração indireta. Frequentemente emprega a expressão "órgão" em sentido que abarca todas as unidades concentradoras de competências, aí incluída a administração indireta, como no caso dos arts. 2º e 3º. Também é o caso do art. 20, parágrafo único, que prevê a supervisão ministerial sobre as atividades dos órgãos subordinados ou vinculados ao

Ministério. Nesse caso, os "órgãos vinculados" são aqueles integrantes da administração indireta, conforme o art. 4º, parágrafo único.

11. A Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, contém um outro fortuito exemplo de menção a "órgão vinculado". O § 3º de seu art. 70 trata da possibilidade de haver na estrutura básica de cada Ministério, "vinculado" à Secretaria Executiva, "órgão" responsável pelas atividades de administração de pessoal, de material, patrimonial, de serviços gerais, de orçamento e finanças, de contabilidade e de tecnologia da informação e informática. Tais "órgãos vinculados" compreendem as conhecidas Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA), que integram as estrutura regimental dos Ministérios tanto quanto qualquer outro órgão de sua estrutura, estando, para todos os efeitos, subordinadas às Secretarias-Executivas. A "vinculação", aqui, não é mais do que um eufemismo para a "subordinação" direta entre dois órgãos integrantes da mesma estrutura orgânica.

12. Percebe-se, portanto, que a expressão "órgão vinculado" possui dois usos correntes no ordenamento jurídico brasileiro, cujos significados são: (i) nomenclatura da relação jurídica entre uma entidade da administração indireta (personificada) e o Ministério correlacionado; e (ii) sinônimo de relação de subordinação direta entre dois órgãos integrantes da mesma estrutura orgânica. Ao tempo da promulgação da Constituição da República, faria algum sentido interpretar a locução "órgão vinculado", constante de seu art. 131, de acordo com o primeiro significado dado acima. A situação organizacional das procuradorias autárquicas era confusa, e não possuía centralização e coordenação administrativa, na medida em que tais procuradorias e também seus procuradores pertenciam à estrutura de cada autarquia assessorada (entidade personificada).

13. A conjuntura interpretativa do art. 131 da Constituição mudou a partir da criação da carreira de Procurador Federal, por meio da Medida Provisória nº 2.229-43, de 2001, unificando todos os procuradores autárquicos numa mesma carreira, agora subordinada diretamente ao Advogado-Geral da União e obediente à mesma disciplina constante da LC nº 73, de 1993. E com o advento da Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, a recém criada Procuradoria-Geral Federal (PGF) passou a incorporar em sua estrutura todos os órgãos jurídicos espalhados entre as autarquias e fundações públicas federais. A partir desse ponto, não é mais possível interpretar a expressão "órgão vinculado" segundo a primeira acepção, visto que a PGF configura entidade despersonificada, órgão componente da administração direta. Dessa forma, o único caminho viável é interpretar a "vinculação" da PGF como sinônimo de relação de subordinação direta entre dois órgãos (PGF e Advogado-Geral da União/AGU) integrantes da mesma estrutura orgânica (AGU). A PGF é, sem dúvidas, órgão integrante da AGU. Tudo o mais é metafísica.

14. De fato, a PGF não está mencionada na LC nº 73, de 1993, que precisa ser atualizada de forma a que possa espelhar com precisão a realidade palpável que hoje existe. Contudo, por meio da expressão genérica "órgãos vinculados", a LC abriu caminho para a existência, como parte integrante de sua estrutura, de outros órgãos que não estejam nomeadamente referidos em seu texto. Como a Constituição e a LC nº 73, de 1993, fizeram referência expressa ao termo "órgãos vinculados", as especificações relacionadas a essa locução puderam ser objeto de lei ordinária, a exemplo da Lei nº 10.480, de 2002, o que de nenhuma maneira descaracteriza a subordinação direta da PGF diante do Advogado-Geral da União ou a integração daquele órgão dentro da estrutura orgânica da AGU.

15. Quanto à carreira dos Procuradores Federais, a Medida Provisória nº 2.229-43, de 2001, submeteu-os integralmente à disciplina da LC nº 73, de 1993, e instituiu o Advogado-Geral da União como o seu chefe maior (arts. 37, §1º, e 38, § 1º, II e III). Aqui vale rememorar que a lei ordinária pode, sem qualquer obstáculo, tratar da disciplina das carreiras pertencentes a entidades cuja organização compete exclusivamente a leis complementares, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ADI nº 449). Assim, ao final das contas, não existe qualquer diferença entre um Procurador Federal e um Advogado da União. Ambos estão submetidos às mesmas regras disciplinares, possuem os mesmos direitos e deveres (LC nº 73, de 1993; Lei nº 8.112, de 1990), auferem o mesmo subsídio, realizam a mesma atividade jurídica e compõem carreiras pertencentes a órgãos integrantes da AGU.

16. Por fim, retornando à questão sobre a qual ainda pende necessidade de manifestação por parte da PGF, entendo desnecessário acatamento da sugestão, formulada por parte da CGAU, para edição de Orientação Normativa Conjunta CGAU/PGF recomendando a observância do art. 51 da Lei Orgânica da AGU aos Procuradores Federais. Já que estes compõem carreira pertencente a órgão integrante da AGU (sendo, por consequência, membros desta) e estão submetidos diretamente ao comando do Advogado-Geral da União, a simples divulgação do Parecer nº 077/2014/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Advogado-Geral da União, é suficiente para que obedeçam à orientação nele contida, sob pena de cometerem falta funcional.

3. CONCLUSÃO.

17. Em decorrência das razões acima expostas, concluo que:

(a) é desnecessário o acatamento da sugestão, formulada por parte da CGAU, para edição de Orientação Normativa Conjunta CGAU/PGF recomendando a observância do art. 51 da Lei Orgânica da AGU aos Procuradores Federais, uma vez que estes compõem carreira pertencente a órgão integrante da AGU (sendo, por consequência, membros desta) e estão submetidos diretamente ao comando do Advogado-Geral da União;

(b) a simples divulgação do Parecer nº 077/2014/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Advogado-Geral da União, é suficiente para que os Procuradores Federais sejam obrigados a obedecer à orientação nele contida, sob pena de cometerem falta funcional.

À consideração superior.

Brasília, 02 de agosto de 2018.

VICTOR EPITÁCIO CRAVO TEIXEIRA
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00406002483201002 e da chave de acesso 007802eb

Documento assinado eletronicamente por VICTOR EPITACIO CRAVO TEIXEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 155224735 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VICTOR EPITACIO CRAVO TEIXEIRA. Data e Hora: 28-08-2018 09:20. Número de Série: 1727656. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



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

DESPACHO n. 00309/2018/DEPCONSU/PGF/AGU

NUP: 00406.002483/2010-02

INTERESSADOS: GAB/CGAU-AGU

ASSUNTOS: PROCESSOS ADMINISTRATIVOS/DOSSIÊS

1. Ciente e de acordo com o PARECER n. 00024/2018/DEPCONSU/PGF/AGU.
2. Ultimada a aprovação da manifestação em apreço, sugere-se a cientificação da Corregedoria-Geral da AGU, bem como a ampla divulgação do Parecer nº 077/2014/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Advogado-Geral da União.

Brasília, 28 de agosto de 2018.

(Documento assinado eletronicamente)
INGRID PEQUENO SA GIRAO
DIRETORA

1. Aprovo, nos termos do DESPACHO n. 00309/2018/DEPCONSU/PGF/AGU, o PARECER n. 00024/2018/DEPCONSU/PGF/AGU.
2. Ao Núcleo de Apoio do DEPCONSU para que promova a ampla divulgação do Parecer nº 077/2014/DECOR/CGU/AGU. Após, restitua-se os autos à Corregedoria-Geral da AGU, conforme proposto.

Brasília, 28 de agosto de 2018.

(Documento assinado eletronicamente)
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) 00406002483201002 e da chave de acesso 007802eb

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 163895124 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): INGRID PEQUENO SA GIRAO. Data e Hora: 28-08-2018 15:40. Número de Série: 17161680. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

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 163895124 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LEONARDO SILVA LIMA FERNANDES. Data e Hora: 29-08-2018 09:51. Número de Série: 168542. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final v5.
