



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
DEPARTAMENTO DE ORIENTAÇÃO E COORDENAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS



**NOTA DECOR/CGU/AGU N.º 313/2008 – PCN**

PROCESSO N.º 004905.000418/2008-40, apenso 00-400.002168/2008-11 (Ofício n. 119-CONJUR-MP).

INTERESSADO: Gerência Regional do Patrimônio da União no Estado do Mato Grosso do Sul.

PROCEDÊNCIA: Secretaria do Patrimônio da União – SPU/MP.

ASSUNTO: Competência para análise dos aspectos formais e legais e a representação da União nos contratos de alienação e cessão dos imóveis do patrimônio da União.

Senhor Coordenador-Geral,

Trata-se de consulta formulada pela Gerência Regional do Patrimônio da União no Estado do Mato Grosso do Sul (GRPU/MS) acerca da competência para análise dos aspectos formais e legais, bem como a respeito da representação da União nos contratos de alienação e cessão dos imóveis do Patrimônio da União, em razão do conflito aparente de normas existente entre o artigo 1º, inciso V do Decreto-Lei n. 147/67, que determina a competência dos Procuradores-Chefes da Procuradoria da Fazenda Nacional para representar tais atos e a Lei Complementar n.º 73/93, que determina que compete a Procuradoria da Fazenda Nacional desempenhar atividades de consultoria e assessoramento jurídico no âmbito do Ministério da Fazenda. Isso porque a Lei n.º 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios foi alterada pela Medida Provisória n.º 2.216-37, de 2001, transferiu a competência da “administração patrimonial” do Ministério da Fazenda para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

2. O Núcleo de Assessoramento Jurídico em Campo Grande (MS), por meio do PARECER/AGU/CGU/NAJ/MS N.º 390/2007 (fls. 10 a 16 dos autos) manifesta-se no sentido de que: “(...) a competência da SPU para representar a União nos contratos de aquisição, alienação, aforamento e locação dos imóveis do Patrimônio da União já está definida pela Lei n.º 10.683/2003 e pelo Decreto n.º 6.139/2007”. Dentre os argumentos apresentados citam-se os seguintes:



“8. Há, portanto, duas normas que tratam da competência para representar o ente federal nos assuntos relativos aos imóveis do Patrimônio da União, ou seja, o inciso V do art. 14 do Decreto-Lei n.º 147/1967 e alínea “j” do inciso XVII do art. 27 da Lei n.º 10.683/2003.

9. Está-se diante de um caso de antinomia entre duas normas, porquanto uma estabelece a competência da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), órgão subordinado ao Ministério da Fazenda, para celebração dos contratos relativos aos imóveis do Patrimônio da União e outra atribuída competência para administrar o patrimônio da União ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

(...)

18. No presente caso, verifica-se que o art. 27 da Lei n.º 10.683/2003 aparenta ser incompatível com o disposto no art. 14 do Decreto-Lei n.º 147/1967, pois atribui ao Ministério do Planejamento a função de administrar o Patrimônio da União, olvidando-se de que os atos de aquisição, alienação, aforamento e locação dos imóveis do Patrimônio da União estão condicionados à autorização do Ministério da Fazenda.

(...)

25. Como se depreende da leitura do art. 38 do Decreto n.º 6139/2007, a competência atribuída à SPU abrange todos os atos e negócios jurídicos necessários à administração do Patrimônio da União, inclusive os contratos de aquisição, alienação, aforamento e locação de imóveis, que poderão ser celebrados pela SPU independentemente de autorização do Ministério da Fazenda.

**26. Assim sendo, não há dúvidas de que a competência atribuída a SPU pelo inciso XVII do art. 27 da Lei n.º 10.683/2003 engloba a representação da União nos contratos de aquisição, alienação e locação dos imóveis do Patrimônio da União, estando, portanto, revogado o inciso V do art. 14 do Decreto-lei n.º 147/1967.**

27. Portanto, salvo melhor entendimento, a antinomia entre as normas versadas na presente análise pode ser resolvida pelo critério cronológico, isto é, entendendo-se como revogado o art. 14 do Decreto-Lei n.º 147/1967 pelo art. 27 da Lei n.º 10.683/2003. Logo, é despendida nova produção legislativa acerca da matéria sobre análise.”

3. Através do Memorando n.º 221/CGL/EP/SPU/MP a Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão informa que não aplicará as determinações da manifestação do Núcleo de Assessoramento Jurídico em Campo Grande/MS enquanto não houver pronunciamento conclusivo pelos órgãos superiores desta Advocacia-Geral da União.

4. A Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio do PARECER/MP/CONJUR/MAA/N.º0231-5.12/2008, apresentou o seguinte pronunciamento a respeito da matéria:

“(...)

6. Entendemos que o art. 14, V, do DL 147/67 é muito mais restrito que o art. 27, XVII, j, da Lei 10.683/2003. A administração patrimonial, a cargo deste ministério por meio da SPU, consiste na definição de políticas de gestão desses imóveis, definindo-se prioridades e critérios para sua utilização e propondo a destinação a ser dada a esses bens. Ou seja, trata-se de tarefa relacionada intimamente a aspectos de conveniência e oportunidade, a serem considerados pela autoridade competente.

7. Já a competência para representar a União nos contratos que versem sobre imóveis de seu patrimônio, conferida a PGLN pelo art. 14, V, do DL 147/67, cinge-se tão-somente à assinatura desses atos. Naturalmente, essa tarefa traz consigo a atribuição de verificar se o



contrato está em consonância com a legislação que rege a matéria. Entretanto, a análise a cargo da PGFN resume-se a aspectos de legalidade, e não de conveniência e oportunidade administrativas.

8. Por essas razões, sustentamos não haver antinomia entre os dispositivos já mencionados, ao contrário do que apontou o NAI/MS. A competência da SPU de administrar os imóveis da União é perfeitamente compatível com a atribuição conferida à PGFN para representar o ente federal nos contratos que versem sobre o patrimônio imobiliário.

12. Em primeiro lugar, como afastamos a alegada antinomia existente entre a Lei 10.683/03 e o DL 147/67, base para o entendimento esposado pelo NAI/MS, o Regimento Interno da SPU, norma infralegal, não pode obstar a competência da PGFN para assinar os contratos relativos a imóveis da União. Ademais, o referido dispositivo refere-se apenas à lavratura desses instrumentos e aos registros e averbações em cartório, não compreendendo a competência para representar a União.

13. Conforme já ressaltado, tal competência foi atribuída a PGFN como forma de esse órgão jurídico exercer o controle prévio de legalidade dos contratos que versem sobre imóveis da União. Essa é a finalidade do art. 14, V, do DL 147/67, reforçado pelo art. 40 da Lei 9.636/98:

*"Art. 40. Será de competência exclusiva da SPU, observado o disposto no art. 38 e sem prejuízo das competências da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, previstas no Decreto-Lci n.º 147, de 3 de fevereiro de 1967, a realização de aforamento, concessões de direito real de uso, locações, arrendamentos, entrega e sessões a qualquer título, de imóveis de propriedade da União, exceto nos seguintes casos:"* (grifos acrescentados)

14. Esta Consultoria Jurídica sempre entendeu que a inserção da administração patrimonial no âmbito de competência do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão não alterou o disposto no art. 14, V, do DL 147/67. Afinal, como já asseverado acima, não vislumbramos incompatibilidades entre as atribuições da PGFN e da SPU.

15. Recentemente, porém, a Consultoria-Geral da União, por meio do Despacho do Consultor-Geral da União n.º 434/2007, aprovado pelo Advogado-Geral da União, afastou a competência da PGFN para atuar em discriminatórias administrativas de terras da União, prevista no art. 3º da Lei n.º 9.636/98. Asseverou-se que, com a desvinculação da SPU da estrutura do Ministério da Fazenda, tal atribuição não mais se coadunava com os arts. 12 e 13 da LC 73/93, dispositivos relativos à competência da PGFN.

(...)

17. O referido despacho analisou questão específica, qual seja, a atuação em discriminatórias administrativas de terras da União. Quando essa manifestação chegou a nosso conhecimento, solicitamos ao Senhor Consultor-Geral da União que esclarecesse sua abrangência, especificamente se tal entendimento também se aplicaria ao disposto no art. 14, V, do DL 147/67. Essa consulta foi encaminhada pelo Ofício n.º 119/CONJUR/MP, de 10.3.2008 (cópia em anexo).

18. Em princípio, parece-nos que a resposta será afirmativa, pois, da mesma forma que ocorre com o contido no art. 3º da Lei n.º 9.636/98, a competência estatuída pelo art. 14, V, do DL 147/67 também não se coaduna com o paradigma fixado pelos arts. 12 e 13 da LC 73/93. Contudo, há que se aguardar a resposta da Consultoria-Geral da União sobre o tema.

19. Ressalte-se que eventual afastamento da competência da PGFN para representar a União nos atos que versem sobre seu patrimônio imobiliário não implica a transferência dessa atribuição para a SPU. Afinal, como visto, o art. 40 da Lei n.º 9.636/98, ressalva a competência da PGFN. Caso a CGU entenda que esta não mais poderá representar a União nesses atos, temos que caberá aos NAJs fazê-lo, ante as conclusões exaradas no Despacho 434/2007.

(...)

21. Sugerimos, por fim, a remessa dos autos ao Consultor-Geral da União para instruir e complementar a consulta formulada pelo Ofício n.º 119/CONJUR:MP, de 10.3.2008.



solicitando a esse órgão que se pronuncie sobre as conclusões aqui exaradas, bem como acerca dos argumentos levantados pelo NAJ/MS.

5. O Ofício n.º 119/CONJUR/MP, citado na manifestação acima transcrita, foi cadastrado nesta Advocacia-Geral da União com o NUP 00400.002168/2008-11, tendo sido apensado aos presentes autos. Referido ofício encaminha cópia da NOTA/MP/CONJUR/MLA/N.º 0768-5.12/2008, de 7 de março de 2008, cujos trechos considerados imprescindíveis a solução do caso serão transcritos:

“(…)

3. Segundo esse opinativo, apesar do disposto no art. 3º da Lei n.º 9.636/98, não cabe à PGFN assessorar os órgãos da SPU nas discriminatórias administrativas para a regularização de imóveis da União, pois tal atribuição não se coaduna com o disposto nos arts. 12 e 13 da Lei Complementar 73/93. Essa tarefa caberia às unidades da PGU e da CGU, ressalvando-se, todavia, a possibilidade de se firmar acordos de cooperação com a PGFN para que esta, em caráter suplementar, preste tal assessoramento.

**4. Levantamos, porém, dúvida quanto à abrangência dessa manifestação. Questionamos se a conclusão exarada no referido despacho se aplica a outros atos relativos a imóveis da União nos quais a representação do ente federal cabe, à PGFN. É o caso do art. 14, V, do Decreto-Lei 147/67:**

(…)

5. De acordo com esse dispositivo, todos os atos de disposição de imóveis da União devem ser firmados por um membro da PGFN, prática que subsiste até hoje, mesmo após a desvinculação da SPU da estrutura do Ministério da Fazenda. Citamos como exemplo, o caso das cessões de uso, as quais são propostas pela SPU e autorizadas por ato do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. Após essa autorização, porém, a GRPU local apenas elabora o contrato de cessão, o qual é analisado pelo órgão competente da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

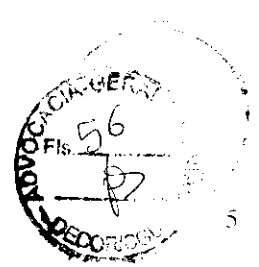
6. De acordo com os fundamentos do despacho do Consultor-Geral da União n.º 434/2007, entendemos que esses atos deveriam ser praticados pelo órgão local da CGU, posto se tratar de representação extrajudicial da união. Afinal, da mesma forma que ocorre com o dispositivo no art. 3º da Lei 9.636/98, a competência estatuída pelo art.14, V, do DL 147/67 também não se coaduna com o paradigma fixado pelos arts. 12 e 13 da LC 73/93.

7. Caso o entendimento exposto acima seja correto, questionamos ainda acerca da necessidade de eventual intervenção desta Consultoria Jurídica nos processos que tratam da prática dos atos previstos no art. 14, V, do DL 147/67. Como já asseverado no parecer MP/CONJUR/LAV n.º 0035-5.12/2008, temos que não cabe à CONJUR/MP analisar todos os processos que envolvem a gestão de imóveis da União, mas apenas aqueles em que há dúvida quanto a aplicação da legislação patrimonial. O referido parecer foi lançado **no Processo n.º 00497.000168/2007-71, o qual se encontra sob apreciação da AGU para dirimir controvérsia entre esta CONJUR e a PGFN.**

8. Outro ponto que deve ser abordado é a aplicação da NOTA AGU/CGU/DECOR n.º 5/2005/JD/SIT, pela qual foi firmado o entendimento de que cabe a esta Consultoria Jurídica a análise das matérias afetas a área-fim da SPU. Segundo esta nota, restaria aos NAJs apenas a atribuição de pronunciarem-se sobre questões genéricas relacionadas aos órgãos descentralizados do patrimônio da União, comuns a todos os demais órgãos da Administração. Ao nosso ver, esse posicionamento deve ser revisto, em face do quanto exposto no Despacho do Consultor-Geral da União n.º 434/2007.

9. Sendo assim, sugerimos a expedição de ofício ao Consultor-Geral da União, questionando se as conclusões exaradas em seu Despacho n.º 434/2007 também são aplicáveis aos demais atos relativos a imóveis da União, em especial àqueles previstos no art.

R



14, V, do DL 147/67. Em caso afirmativo, solicitamos ainda pronunciamento acerca das questões apontadas nos itens 7 e 8 supra.

6. Contextualizada a matéria em apreço, passa-se a análise do mérito da questão.

- II -

7. A controvérsia jurídica apresentada cinge-se a delimitar qual o órgão jurídico integrante desta Advocacia-Geral da União detém competência para representar judicial e extrajudicialmente a União nos contratos de alienação e cessão dos imóveis integrantes do seu patrimônio.

8. Esta Consultoria-Geral da União firmou entendimento a respeito da competência para realizar a análise jurídica das discriminatórias administrativas, conforme se observa do teor do Despacho do Consultor-Geral da União n.º 434/2007 (cópia em anexo). Sobre o tema, ficou decidido, em síntese, que: *"com base no disposto nos arts. 12 e 13 da Lei Complementar n.º 73, de 1993 - Lei Orgânica da AGU, e/c o art. 27, XVI, "j" da Lei n.º 10.683, de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, que compete à Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão o assessoramento jurídico ao órgão central da Secretaria de Patrimônio da União e às unidades da Procuradoria-Geral da União e da Consultoria-Geral da União a coordenação das discriminatórias administrativas com o intuito de regularizar a situação dos imóveis da União, em assessoramento às unidades regionais da SPU, sem prejuízo que, onde se demonstrar necessário, sejam firmados acordos de cooperação com as unidades da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional"*.

9. A conclusão alcançada pelo Consultor-Geral da União decorre da premissa de que a competência da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional encontra-se disciplinada pela Lei Complementar n.º 73/93, nos ditames do caput do art. 131 da Constituição Federal de 1988:

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 nosso)

10. O art. 13 da Lei Complementar n.º 73/93 preceitua que: **"Art. 13.** A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional desempenha as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos no âmbito do Ministério da Fazenda e seus órgãos autônomos e entes tutelados." Nesse contexto, enquanto a "administração patrimonial" competia ao Ministério da Fazenda as atividades de consultoria e assessoramento jurídico deveriam ser desempenhadas pela PGI/N. Após, com a transferência dessas atribuições ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tais atividades não mais se inserem dentre o rol de atribuições da PGI/N.



Despacho do Consultor-Geral da União n.º 434/2007

4. A Lei n.º 9.636, de 1998, dispõe expressamente em seu art. 3º que:

*Art. 3º. A regularização dos imóveis de que trata esta Lei, junto aos órgãos municipais e aos Cartórios de Registro de Imóveis, será promovida pela SPU e pela **Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN**, com o concurso, sempre que necessário, da Caixa Econômica Federal - CEF.*

*Parágrafo único. Os órgãos públicos federais, estaduais e municipais e os Cartórios de Registro de Imóveis terão preferência ao atendimento dos serviços de regularização de que trata este artigo.*

5. Competia ao Ministério da Fazenda a administração patrimonial da União, à época da publicação da citada Lei, por força do art. 14, inciso IX, "e" da Lei n.º 9.649, de 1998. A SPU era uma secretaria subordinada ao Ministério da Fazenda.

6. Assim, a competência quanto às discriminatórias administrativas era plenamente compatível com o disposto nos arts. 12 e 13 da Lei Complementar n.º 73, de 1993, especialmente quanto a esse último dispositivo que trata da competência para prestar assessoramento jurídico aos órgãos que integram a estrutura do Ministério da Fazenda.

7. Contudo, com o advento da Medida Provisória n.º 1.795, de 1999, atual Medida Provisória 2.216-37, de 2001, tal quadro foi alterado, com bem lembrado na judiciosa manifestação do Procurador-Chefe da União no Estado do Pará, Dr. José Mauro de Lima O' de Almeida, às fls. 26-37 dos autos.

8. A despeito da carga histórica que perpassa a questão, a competência para lidar com a administração patrimonial da União migrou para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tendo a Secretaria de Patrimônio da União passado à órbita do MPOG.

9. Surge aqui, Sr. Advogado-Geral, questão jurídica complexa e relevante. Seguiria na esfera de competência da PGFN prestar assessoramento jurídico à SPU e a exercer a competência de regularização de imóveis de domínio da União?

10. De um lado, a Lei que cuidava da distribuição de competências da administração pública federal havia sido alterada e suprimida a competência do Ministério da Fazenda no que concerne à administração patrimonial da União.

11. De outro lado, o art. 3º da Lei n.º 9.636, de 1998, ainda em vigor posto que não declarado inconstitucional e a favor do qual milita a presunção de constitucionalidade, atribui a PGFN a competência para a regularização dos imóveis, juntamente com a SPU.

(...)

**18. O fundamento de validade do contido no art. 3º da Lei n.º 9.636, de 1998, é o previsto nos arts. 12 e 13 da Lei Complementar n.º 73, de 1993, que por seu turno regulamenta o disposto no art. 131 da Constituição Federal, e não o inverso.**

19. Somente foi possível tal dispositivo – art. 3º da Lei n.º 9.636 –, pois hauria seu fundamento na Lei Orgânica da AGU. Cobia à PGFN assessorar juridicamente os órgãos que integravam a estrutura do Ministério da Fazenda, tendo em vista o inciso IV do art. 12 e art. 13, ambos da citada Lei Complementar.

20. Com a alteração nas competências do MP, passando a administração imobiliária da União para a competência do MPOG, que levou consigo a SPU – alteração que permanece ainda hoje no desenho da administração pública federal *ex n.º* do art. 27, XVII, "f", da Lei n.º 10.683, de 2003 –, desapareceu o fundamento para a atuação da PGFN, eliminou-se a escora da Lei Complementar n.º 73, de 1993.

(...)

23. Assim, parece-me competir à Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão o assessoramento jurídico ao órgão central da Secretaria de Patrimônio da União e às unidades da Procuradoria-Geral da União e da Consultoria-Geral da União nos Estados a competência para atuar nas discriminatórias administrativas em assessoria às unidades regionais da SPU.

24. A preocupação expressa na manifestação do Tribunal de Contas da União pode se resolver segundo sua própria orientação. Onde for necessário, onde os órgãos da PGU e da,



CGU/AGU não tiverem condições de prestar o assessoramento adequado, a juízo das unidades central e regionais da SPU, poder-se-á firmar acordo de cooperação com a PGFN.

11. No caso em apreço, a matéria tratada refere-se à cessão e alienação de imóveis pertencentes à União, situação que também se insere dentro da matéria “administração patrimonial”. Sendo assim, o entendimento aqui adotado deve ser compatível com àquele anteriormente firmado no âmbito desta CGU, qual seja, **não compete a PGFN atuar nas atividades de consultoria e assessoramento jurídico relativas à “administração patrimonial”**.

12. Embora uma interpretação extensiva do Despacho do Consultor-Geral da União n.º 434/2007 já permitisse tal conclusão, em razão dos diversos questionamentos surgidos, a matéria restou esclarecida no Despacho do Consultor-Geral da União n.º 265/2008:

9. A administração patrimonial da União é competência do MPOG, e a SPU e as GRPUs, órgãos responsáveis pelo exercício dessa competência, são, por óbvio, subordinados ao MPOG.

10. Assim, como dito no Despacho n.º 434/2007 e repetido agora, **não mais compete à PGFN e às suas unidades o assessoramento jurídico à SPU e às GRPUs, à luz da Lei Complementar n.º 73, de 1993, que é a Lei Orgânica da AGU, especialmente de seus arts. 12 e 13, seja no que tange às discriminatórias administrativas, seja no que concerne aos contratos de transferência de aforamento ou a qualquer outra espécie de manifestação do gênero administração patrimonial da União.**

**11. A competência para assessoramento jurídico ou representação extrajudicial da SPU, em todas as espécies do gênero administração patrimonial da União é da CONJUR/MPOG.**

**11. A competência para assessoramento jurídico ou representação extrajudicial das GRPUs é dos Núcleos de Assessoramento Jurídico - NAJs, órgãos integrantes da Consultoria-Geral da União, presentes nas capitais de todos os Estados da federação (à exceção do Acre e de Rondônia, com previsão de instalação para 2009), por força do que dispõe o RT. 8º-F, em especial o seu § 1º, da Lei n.º 9.028, de 1995, acrescido pela Medida Provisória n.º 2.180-35, de 2001.**

**13. Não há, pois, necessidade de todas as matérias de competência das GRPUs ou de outras unidades descentralizadas da SPU, se houver, que necessitem de aconselhamento jurídico, serem encaminhadas à CONJUR/MPOG, como foi erroneamente aventado nos autos.**

**14. Essas questões serão ao NAJ do respectivo Estado.** Então, se a questão que merece o assessoramento jurídico é da competência da GRPU do espírito Santo, a matéria deve ser encaminhada para análise jurídica do NAJ/Espírito Santo, em obediência ao princípio da descentralização administrativa preconizado pelo Decreto-lei n.º 200, de 1967, e da eficiência, posto no caput do art. 37 da Constituição Federal, com a redação conferida pela Emenda Constitucional n.º 19 de 1988.

**15. Qualquer dúvida sobre a competência dos NAJs em assessorar juridicamente os órgãos descentralizados em matérias finalísticas sob sua alçada, que possa ter sido extraída de manifestações anteriores da Advocacia-Geral da União, que, de certa forma restringiam o escopo do § 1º do art. 8º-F da Lei n.º 9.028, de 1995, foi afastada com a publicação do Ato Regimental n.º 5, de 27.09.2007, da Advocacia-Geral da União.**



13. Alinhando-se ao posicionamento firmado nesta Consultoria-Geral da União, por meio dos Despachos do Consultor-Geral da União de n.º 434/2007 e 265/2008, chega-se as seguintes conclusões:

**a) Do art. 3º da Lei n.º 9.636, de 1998**

14. A respeito do art. 3º da Lei n.º 9.636, de 1998, traz-se à baila os argumentos apresentados pelo Consultor-Geral da União no seu Despacho n.º 434/2007:

**18. O fundamento de validade do contido no art. 3º da Lei n.º 9.636, de 1998, é o previsto nos arts. 12 e 13 da Lei Complementar n.º 73, de 1993, que por seu turno regulamenta o disposto no art. 131 da Constituição Federal, e não o inverso.**

19. Somente foi possível tal dispositivo – art. 3º da Lei n.º 9.636 –, pois hauria seu fundamento na Lei Orgânica da AGU. Cabia à PGI-N assessorar juridicamente os órgãos que integravam a estrutura do Ministério da Fazenda, tendo em vista o inciso IV do art. 12 e art. 13, ambos da citada Lei Complementar.

**20. Com a alteração nas competências do MF, passando a administração imobiliária da União para a competência do MPOG,** que levou consigo a SPU – alteração que permanece ainda hoje no desenho da administração pública federal *ex n.º* do art. 27, XVII, “j”, da Lei n.º 10.683, de 2003 –, desapareceu o fundamento para a atuação da PGI-N, eliminou-se a espora da Lei Complementar n.º 73, de 1993.

21. Na verdade, ao apegar-se a literalidade do art. 3º da Lei n.º 9.636, de 1998, o hermenêuta afastar-se-á da literalidade do inciso IV do art. 12 e do art. 13 da lei Complementar n.º 73, de 1993, o que é grave, já que é essa norma, reafirmo, que fixa de forma orgânica a competência dos órgãos que integram a AGU.

22. Essa é a norma básica de regência da matéria – competências no âmbito da AGU – que decorre diretamente do texto constitucional que o densifica.

23. Assim, parece-me competir à Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão o assessoramento jurídico ao órgão central da Secretaria de Patrimônio da União e às unidades da Procuradoria-Geral da União e da Consultoria-Geral da União nos Estados a competência para atuar nas discriminatórias administrativas em assessoria às unidades regionais da SPU.

15. O que este despacho esclarece é que o fundamento de validade do art. 3º da Lei n.º 9.636/98 é o contido nos arts. 12 e 13 da LC n.º 73/93, que por sua vez regulamenta o art. 131 da CF/88. Com efeito, este dispositivo encontrava seu fundamento de validade na LC n.º 73/93, uma vez que compete a PGI-N assessorar juridicamente os órgãos que integravam a estrutura do Ministério da Fazenda, tendo em vista o inciso IV do art. 12 e art. 13, ambos da citada Lei Complementar. A partir do momento em que houve alteração nas competências do Ministério da Fazenda, passando a administração patrimonial da União para o rol de competência do MPOG, desapareceu o fundamento para a atuação da PGI-N nos termos do art. 3º da Lei n.º 9.636/98.

**b) Do inciso V, do art. 14 do Decreto 147/67:**

16. O inciso V, do art. 14 do Decreto-lei n.º 147, de 3 de fevereiro de 1967, dispõe:



“Art. 14. Aos Procuradores-Chefes, no âmbito da respectiva jurisdição, compete:

(...)

V - Representar a Fazenda Nacional nos atos relativos à aquisição, alienação, cessão, aforamento, locação, entre-a e outros concernentes à imóveis do Patrimônio da União, podendo delegar competência, para esse fim, a Procurador da Fazenda Nacional”.

17. Verifica-se que o dispositivo legal trata da representação extrajudicial da União nos atos relativos a administração patrimonial deste ente federativo. Inicialmente, é preciso lembrar que á época da edição de referido Decreto ainda não tinha sido criada a Advocacia-Geral da União, a qual somente veio a existir com a previsão do art. 131 da Constituição Federal de 1988, regulamentada pela Lei Complementar n.º 73/93. Sendo assim, tais atribuições inerentes ao patrimônio da União eram da alçada da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional.

18. Nada obstante, a legislação vigente transferiu tais atribuições – administração patrimonial – ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Nesse contexto, restou assentado que as atribuições de representação judicial e as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos foram transferidas da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para a Procuradoria-Geral da União e Consultoria-Geral da União e órgãos de execução subordinados a estes órgãos, respectivamente.

19. Nesse sentido, invocando os mesmos argumentos utilizados pelo Consultor-Geral da União ao tratar do art. 3º da Lei n.º 9.636/98, pode-se inferir que o inciso V, do art. 14, do Decreto-lei n.º 147/67, perdeu seu fundamento de validade com a criação da Advocacia-Geral da União (L.C. n.º 73/93) e, em especial, em razão da legislação que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios que alterou a competência do Ministério da Fazenda.

20. Feita esta primeira observação, deve-se atentar que a partir da Constituição Federal de 1988, referida atribuição- representação extrajudicial- deveria ser realizada nos termos da NOTA N. AGU/MS 17/2004, conforme será visto adiante.

21. Isto significa que, a representação extrajudicial prevista no inciso V, do art. 14 do Decreto lei 147/67 deve ser entendida como quaisquer atividades de natureza jurídica afetas à União, em relação às quais a AGU deverá atuar em defesa dos interesses de qualquer dos Poderes da União, não incluindo a prática de atos de representação política e legal destinados Administração ordinária dos seus diversos órgãos.

22. Seguindo essa linha de raciocínio, seria incoerente que as atividades de representação extrajudicial permanecessem conduzidas pelos Procuradores-Chefes da Fazenda Nacional. Com efeito, aplicando-se a lógica da unidade e coerência do ordenamento jurídico à legislação afeta as atribuições da Advocacia-Geral da União, não se pode chegar a outra conclusão a não ser àquela de que tais atribuições devem ser desempenhadas pelos órgãos de execução da Consultoria-Geral da União.

pe



23. De acordo com Norberto Bobbio, o ordenamento jurídico além de constituir uma unidade, deveria constituir um sistema:

O próximo problema que se nos apresenta é se um ordenamento jurídico, além de uma unidade, constitui também um sistema. Em poucas palavras, se é uma unidade, constitui também um sistema. Em poucas palavras, se é uma unidade sistemática. Entendemos por “sistema” uma totalidade ordenada, um conjunto de entes entre os quais existe uma certa ordem. Para que se possa falar de uma ordem, é necessário que os entes que a constituem não estejam somente em relacionamento com o todo, mas também num relacionamento de coerência entre si.

(Teoria do Ordenamento Jurídico, Editora UNB, 6ª edição, 1995, p. 71)

24. O renomado jurista prossegue apresentando três significados distintos de sistema, dentre eles:

“(…) Aqui, “sistema” equivale à validade do princípio que exclui a incompatibilidade das normas. Se num ordenamento vêm a existir normas incompatíveis, uma das duas ou ambas devem ser eliminadas. Se isso é verdade, quer dizer que as normas de um ordenamento têm um certo relacionamento entre si, e esse relacionamento da compatibilidade, que implica a exclusão da incompatibilidade.

(…)

A coerência não é condição de validade, mas é sempre condição para a justiça do ordenamento. É evidente que quando duas normas contraditórias são ambas válidas, e pode haver indiferentemente a aplicação de uma ou de outra, conforme o livre-arbítrio daqueles que são chamados a aplicá-la, são violadas duas exigências fundamentais em que se inspiram ou tendem a inspirar-se os ordenamentos jurídicos: a exigência da certeza (que corresponde ao valor da paz ou da ordem) e a exigência da justiça (que corresponde ao valor da igualdade).

(ob. cit. p. 80 e 113)

25. Decerto a norma inserta no inciso, V, do Decreto-lei n.º 147/67, pelas razões amplamente expostas na presente nota, não guarda compatibilidade com a legislação vigente a respeito das atribuições da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (art. 12 e 13 da LC n.º 73/93 c/c o inciso XII, art. 27, da Lei 10.683/2003), devendo ser eliminada do ordenamento jurídico brasileiro (interpretação *ab-rogante* em sentido improprio<sup>1</sup>).

### **c) Das atividades de consultoria e assessoramento jurídico, de representação judicial, extrajudicial e legal.**

26. A teor do disposto no caput do art. 131 da Constituição Federal de 1988, compete a esta Advocacia-Geral da União a representação judicial e extrajudicial da União, bem como o desempenho das atividades de consultoria e assessoramento jurídico da União, assim, diante das conclusões extraídas dos Despachos do Consultor-Geral da União de n.º 434/2007 e 265/2008, fixa-se:

<sup>1</sup> De acordo com Norberto Bobbio, em seu livro “Teoria do Ordenamento Jurídico”, quando nenhum dos critérios existentes para resolver antinomias aplicar-se ao caso, o interprete poderá deixar de aplicar uma das normas, o que aquele jurista denomina de “interpretação ab-rogante”. Classifica-a como impropria porque o interprete não pode retirar uma norma do ordenamento jurídico, mas tão-somente deixar de aplicá-la.



- D) a competência da Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para o assessoramento jurídico ou a representação extrajudicial da SPU, em todas as espécies do gênero administração patrimonial da União.
- II) a competência dos Núcleos de Assessoramento Jurídico - N.AJs, órgãos integrantes da Consultoria-Geral da União, presentes nas capitais de todos os Estados da federação (a exceção do Acre e Rondônia, com previsão de instalação para 2009) para o assessoramento jurídico ou representação extrajudicial das GRPUs, por força do que dispõe o art. 8º-I<sup>2</sup>, em especial seu §1º, da Lei n.º 9.028, de 1995, acrescido pela Medida Provisória n.º 2.180-35, de 2001 e o Ato Regimental n.º 05, de 27.09.2007, da Advocacia-Geral da União.
- III) A competência da Procuradoria-Geral da União para a representação judicial da SPU, em todas as espécies do gênero administração patrimonial da União.
- IV) A competência das Procuradorias da União das capitais dos Estados e das Seccionais em alguns Municípios para a representação judicial das GRPUs.

27. Apenas para que não parem dúvidas é preciso deixar claro que a competência da Procuradoria-Geral da União e da Consultoria-Geral da União relativas à 'administração patrimonial da União' é exclusivamente jurídica, não cabendo àqueles órgãos o desempenho de quaisquer atividades de representação política e legal relativos à administração patrimonial.

28. Com efeito, *"não se compreende como atribuição exclusiva da AGU definida no artigo 131 da Carta de 1988 a representação legal e política da União, as quais competem aos chefes de Poder e seus auxiliares, representados, no âmbito do Poder Executivo, pelos Ministros de Estado (CF, artigo 76) (...). Em conclusão, a expressão "representação extrajudicial da União", constante dos artigos 131 da Constituição de 1988 e 1º da Lei Complementar n.º 73/93 deve ser entendida como quaisquer atividades de natureza jurídica afetas à União, em relação às quais a AGU deverá atuar em defesa dos interesses de qualquer dos Poderes da União, não incluindo a prática de atos de representação política e legal destinados Administração ordinária dos seus diversos órgãos."*<sup>2</sup>.

29. No caso em tela, tratando-se de matéria afeta ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão compete ao ministro daquela pasta o desempenho de tais atos. Nada obstante, analisando a estrutura organizacional daquele ministério, verifica-se que a Secretaria do Patrimônio da União e suas unidades regionais (GRPUs) são os órgãos responsáveis pela execução da competência do MPOG relativa à administração patrimonial, nos termos do art. 38, do Decreto n.º 6.081, de 12 de abril de 2007, revigorado pelo Decreto n.º 6.222/2007.

<sup>2</sup> NOTA N.º AGU/MS 17/2004, aprovada pelo Despacho do Consultor-geral da União n.º 204/2005 e pelo Advogado-Geral da União, em 19 de maio de 2005.



- III -

30. Face ao exposto, a teor do disposto nos Despachos do Consultor-Geral da União de n.º 434/2007 e 265/2008 (cópias em anexo), conclui-se que:

- a) compete à Procuradoria-Geral da União e aos seus órgãos de execução a representação judicial da União (SPU e de suas unidades descentralizadas, respectivamente);
- b) compete à Consultoria-Geral da União e aos seus órgãos de execução as atividades de consultoria e assessoramento jurídico, bem como a representação extrajudicial da SPU e de suas unidades descentralizadas, respectivamente, em todas as matérias relativas à administração patrimonial da União, nela inserida a competência para os contratos de alienação e cessão de imóveis integrantes do seu patrimônio. A representação extrajudicial a que se aludiu, refere-se àquela eminentemente jurídica, nos termos da NOTA N. AGU/MS 17/2004.
- c) o inciso V, do artigo 1º, do Decreto-Lei n. 147/67 e o art. 3º da Lei n.º 9.636, de 1998, perderam seu fundamento de validade, posto que não guardam compatibilidade com a legislação vigente a respeito das atribuições da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (arts. 12 e 13 da LC n.º 73/93 c/c o inciso XII, art. 27, da Lei n.º 10.683/2003), não devendo ser aplicados.

31. Com relação à representação extrajudicial legal e política relacionada à 'administração patrimonial' da União, esta deverá ser desempenhada pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, uma vez que não compete aos órgãos integrantes desta Advocacia-Geral da União a prática de quaisquer atos que não tenham natureza exclusivamente jurídica (NOTA N. AGU/MS 17/2004, cópia em anexo).

À consideração de Vossa Senhoria.

Brasília, 02 de setembro de 2008.

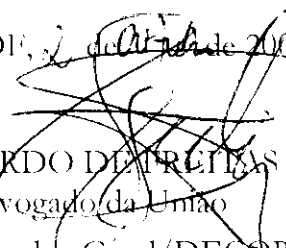
*Priscila Cunha do Nascimento*  
PRISCILA CUNHA DO NASCIMENTO  
Advogada da União  
Matrícula SIAPF n.º 1557267



Senhor Diretor do DECOR/CGU/AGU,


1. Pondo-me de acordo com os fundamentos e as conclusões da NOTA DECOR/CGU/AGU n.º 313/2008 – PCN, da Advogada da União Priscila Cunha Nascimento, submeto a matéria à consideração de Vossa Senhoria.

Brasília, DF, *17 de dezembro* de 2008.

  
SÉRGIO EDUARDO DE FREITAS TAPETY  
Advogado da União  
Coordenador Geral/DECOR

1. De acordo.
2. À consideração do Senhor Consultor-Geral da União.

Brasília, *17 de dezembro* de 2008.

  
JOÃO FRANCISCO AGULAR DRUMOND  
Consultor da União  
Diretor do DECOR/CGU/AGU