



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

PARECER Nº 139 /2011/DECOR/CGU/AGU

PROCESSO Nº 00400.002955/2011-50

INTERESSADO: Comando do Exército

ASSUNTO: Utilização exclusiva de pareceres da Consultoria Adjunta do Comando do Exército ou da Procuradoria Federal Especializada do DNIT nos termos de cooperação assinados pelo Exército e aquela autarquia.

TERMOS DE COOPERAÇÃO. PARECERES JURÍDICOS EMITIDOS PELA ADVOCACIA DA UNIÃO E PELA PROCURADORIA FEDERAL. IMPOSSIBILIDADE DE ASSESSORAMENTO JURÍDICO POR APENAS UM DOS DOIS ÓRGÃOS.

- Art. 11 da LC 73/93 e art. 10 da Lei 10.480/2002 que estabelecem as competências consultivas da Advocacia da União e da Procuradoria Federal.

- Autonomia das autarquias que impõe a consultoria jurídica por corpo jurídico distinto daquele a serviço da administração direta.

- Legalidade administrativa só autoriza ao administrador público fazer aquilo que se encontra previamente determinado em lei.

- Pelo indeferimento do pedido.

Senhora Coordenadora-Geral,

- 1 -

1. O Chefe do Departamento de Engenharia e Construção do Exército, por meio do Ofício nº 030-A5.DEC (os presentes autos foram instruídos apenas com a cópia do mesmo), informa que os Termos de Cooperação que vêm sendo firmados entre o Exército e o DNIT estão sendo submetidos a pareceres jurídicos emitidos pela Consultoria Adjunta do Comando do Exército e pela Procuradoria Federal Especializada do DNIT.

2. Com fulcro a agilizar os procedimentos, a referida autoridade questiona sobre a "possibilidade de utilizar-se o parecer de apenas uma das consultorias" nos referidos Termos de Cooperação (fl. 01).

3. Os presentes autos foram redistribuídos ao parecerista que este subscreve em 10/08/2011 (fl. 05).

5



4. É o suficiente à guisa de relatório. Passo a opinar.

- II -

5. A pretensão deduzida pela autoridade militar encontra óbice na sistemática definida pelo ordenamento jurídico pátrio. Primeiramente, coteje-se o disposto na Lei Complementar 73/93, que institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União:

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.

6. Mister observar, ainda, o disposto na Lei 10.480/2002, que criou a 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.

7. Dessume-se dos dispositivos transcritos que há uma bem definida distribuição de atribuições entre Advocacia da União e Procuradoria-Geral Federal. Enquanto que à primeira compete o assessoramento jurídico da administração pública direta, notadamente



no âmbito dos respectivos ministérios, à Procuradoria Federal compete o assessoramento jurídico da administração indireta (autarquias públicas federais).

8. Apesar de ambas as esferas pautarem suas atividades no interesse público, mister reconhecer que as autarquias possuem personalidade jurídica própria, não se podendo, portanto, sustentar, fora das hipóteses legais, qualquer medida que represente algum tipo de confusão entre ambas as pessoas jurídicas, seja de ordem orçamentária, patrimonial ou de pessoal. Nesta linha de raciocínio, mister reconhecer que um corpo jurídico próprio atende aos preceitos decorrentes de tal autonomia, garantindo o respeito aos limites impostos pelo regime de supervisão ministerial.

9. Os dispositivos transcritos alhures exigem, ainda, recordar a amplitude do princípio da legalidade administrativa. Ao contrário da esfera particular, em que o cidadão dispõe de ampla liberdade para agir, desde que não incorra nas pontuais condutas vedadas em lei, o raciocínio aplicável à esfera pública é invertido, pois a legalidade administrativa consiste na “consagração da idéia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei”¹. Diante da sistemática estabelecida em lei, mister reconhecer que ao administrador público não comporta outra opção senão conformar-se com a distribuição de competência conferida pelo legislador.

- III -

10. Diante dessas ponderações, conclui-se que os Termos de Cooperação eventualmente firmados entre o Exército e o DNIT deverão continuar sendo submetidos a pareceres jurídicos emitidos pela Consultoria Adjunta do Comando do Exército e pela Procuradoria Federal Especializada do DNIT.

À consideração superior.

Daniel Silva Passos
Advogado da União

Brasília, 16 de agosto de 2011.

¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, 17ª edição. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 91.