

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

PARECER Nº 14 /2010/DECOR/CGU/AGU

PROCESSO N.º 00441.0022258/2009-06

INTERESSADO: Núcleo de Assessoramento Jurídico em Belo Horizonte - NAJ/MG

ASSUNTO: Locação de Imóvel. Sede Única da AGU em Minas Gerais (Processo nº 00407.000233/2008-03). Princípios constitucionais da eficiência (art. 37) e da economicidade (art. 70). Necessidade de observância. Desistência de continuidade de uma das partes no processo respectivo. Juízo discricionário.

I – Em quaisquer hipóteses de utilização de recursos públicos há de se sopesar custos e benefícios, em observância aos princípios constitucionais relativos à eficiência e à economicidade (arts. 37 e 70).

II – No resguardo do interesse público, incumbe ao Tribunal de Contas da União a pertinente fiscalização do emprego de verbas públicas (CF, arts. 70 a 75).

III – Sujeita-se ao juízo discricionário da autoridade superior a decisão de afastamento de uma das partes integrantes do processo sobre a locação de imóvel para sede única da AGU em Belo Horizonte (LC nº 73, art. 4º, inc. I).

Senhor Coordenador-Geral Substituto

1. Com o Memorando NAJ/MG – GAB/Nº 67/2009, o Coordenador-Geral do Núcleo de Assessoramento Jurídico em Belo Horizonte - MG vem manifestar ao Chefe da Unidade Regional de Atendimento – URA/RJ e ao Consultor-Geral da União *“o desinteresse do NAJ-MG em prosseguir como parte integrante do Processo nº 00407.000233/2008-03, que trata da locação de nova sede, uma vez que a manutenção da sede atual, além de representar um custo inferior à União, melhor atende às necessidades do órgão”*.

2. Com tal propósito, enumera uma série de aspectos, com ênfase na relevância do princípio da economicidade e no interesse público, a favorecerem seus intentos – a permanência do referido NAJ nas instalações atuais -, dentre os quais se destacam:

“(...)

9). Se não bastassem os argumentos já trazidos, não se pode furtar à exposição daqueles que fazem referência ao baixo custo do imóvel utilizado pelo NAJ/MG frente aos benefícios oferecidos. Conforme se verificou na busca de imóvel para instalação da sede única da AGU em Minas Gerais, o imóvel ocupado pelo NAJ/MG apresenta uma excelente relação custo benefício, sendo que dificilmente se encontrará imóvel com as

condições estruturais e no preço ofertado, além de inexistirem na região imóveis públicos aptos a receberem o NAJ/MG.
(...)

12). Em contrapartida, na nova sede única, instalada em prédio comercial (...) a área total disponibilizada para a instalação do NAJ/MG será reduzida de 580m² para 400m², o que representa aproximadamente a redução de 45% da área atualmente ocupada. O espaço que será destinado ao NAJ/MG, tendo em vista nossas atuais atividades e a já planejada expansão do quadro funcional, não suportará a presente estrutura, ocasionando sérios prejuízos ao cumprimento de nossas competências institucionais.

13). Se a considerável redução da área já é óbice suficiente à pretendida mudança, resta ainda trazer informações comparativas quanto ao custo do atual imóvel ocupado pelo NAJ/MG em relação ao que será ocupado, (...). Na presente data, os custos globais de aluguel do imóvel que abriga o NAJ/MG correspondem à quantia de R\$ 6.602,00. Considerando que o valor total a ser pago pela AGU para a locação do prédio que receberá a sede única é de R\$ 400.000,00, o preço por andar se aproxima da quantia de R\$ 13.200,00. Visto que a previsão inicial é que o NAJ/MG ocupe 1 andar, o valor pago pela AGU referente à manutenção da área do NAJ/MG dobraria se comparado ao que hoje é pago, em que pese a redução da área ocupada em 45%.

14). Surpreende ainda a comparação entre o custo mensal por m² dos imóveis. Enquanto o do NAJ/MG é de R\$ 11,38, na nova sede atingirá a monta de R\$ 33,00, o que significa, portanto, aumento de 190%. Ter-se-ia, assim, considerável redução da área utilizada, os benefícios advindos na atual localização da unidade não mais seriam desfrutados, toda a estrutura física que hoje se faz presente na unidade não seria aproveitada e ainda assim suportaria a Advocacia-Geral da União e os cofres públicos aumento de 190% nos custos, que ante ao exposto, indispensáveis o são.

15). A permanência do Núcleo de Assessoramento Jurídico em Belo Horizonte/MG no imóvel que atualmente ocupa (...) é, portanto, a decisão mais viável, se considerados preceitos basilares ensinados pelo princípio da Economicidade e se respeitada a noção que se conserva quanto ao interesse público.
(...)"

3. Na mesma diretriz, destaca ainda: "(...) 4) Saliente-se que o Núcleo de Assessoramento Jurídico em Belo Horizonte localiza-se a poucos quarteirões de distância da Procuradoria da União em Minas Gerais, o que facilita sobremaneira um eventual compartilhamento de bens e serviços entre estas duas unidades da AGU. O acesso à Procuradoria Federal é também facilitado, tendo em vista as diversas opções de vias rápidas de transporte que podem ser utilizadas para o destino. Ainda que haja mudança destes órgãos para uma sede comum, a permanência do NAJ-MG em sua sede atual não traria prejuízo à União, uma vez que a maior dificuldade concernente à falta da sede única é a dificuldade encontrada pelo Poder Judiciário em identificar o endereço correto de citação dos órgãos da Administração Direta e Indireta para defesa do Poder Público Federal em Juízo. O NAJ-MG não atua em procedimentos judiciais. Além disso, a atual sede oferece melhor acessibilidade aos órgãos assessorados que aquela objeto da nova locação."

II

4. Inicialmente cumpre retratar a atual composição do NAJ em Belo Horizonte, segundo o Anexo I da Portaria nº 1227, de 1/9/2009, com lotação fixada para dezenove advogados e a existente com vinte e um, a demonstrar, portanto, um excesso de dois integrantes.



5. Diante das sobrelançadas e pertinentes considerações – e a elas restrita a presente análise – sem adentrar numa avaliação contextual da questão, a comportar também entendimentos de outros órgãos desta AGU, há de se lembrar, de imediato, que o gasto público é a utilização do tributo, consubstanciado em receita, a se justificar apenas quando, criteriosamente, empregado. Assim, uma conduta do agente público há de ter, sobretudo, uma escoreita razão que a alicerce para ser revestida de legitimidade ética, frente ao texto constitucional do art. 37:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)”.

6. Em tal perspectiva, subssume-se o gasto público ao princípio orçamentário da criteriosa, eficaz e justa utilização do tributo arrecadado, transformado em recurso público. Dessa forma, um *determinado ato, conquanto formalizado em conformidade com a legislação pertinente pode não ser legítimo quando afronte princípios constitucionais, tais como o da moralidade e o da economicidade (art. 70, CF), tornando-se passível de impugnação, no momento de sua fiscalização, e obrigatória a devolução de seus decorrentes valores aos cofres públicos, devendo, portanto, ser sopesado, mediante análise prévia, a fim de serem sustentados os gastos públicos a eles inerentes.*

7. Nesta perspectiva, o gestor público, embora possa dispor de uma poder discricionário, não há de deter prerrogativa para escolha de alternativa evidentemente menos eficiente, ante outras melhores, de maneira a afrontar o princípio da eficiência e, ainda, conforme o caso, o princípio da legalidade, pois, do ponto de vista jurídico, a validade do ato há de se conformar ao princípio da moralidade, a contingenciar sempre as ações do Poder Público, de modo a adequá-las aos padrões éticos predominantes, referentemente à gestão dos bens e interesses públicos. Daí porque a eficiência - princípio constitucional a ser posto em relevo -, está a qualificar, sobremodo, as atividades dos agentes públicos, quando importem em custos no atendimento das necessidades públicas, mediante análise lógica, aliada ao bom-senso, de seu coeficiente de utilidade. Destarte, o princípio da eficiência direciona a atividade administrativa no intuito de se alcançar os melhores resultados por meios adequados e a menor custo. Sustenta-se, destarte, na observância da consecução do maior benefício, mediante o menor dispêndio, e se impõe a todo agente público no sentido de efetivar suas incumbência com rendimento funcional, exigindo-lhe resultados positivos, tanto para o serviço público, quanto para a observância das necessidades sociais.

8. Nesse passo, um órgão público direcionar-se-à de maneira eficiente quando, em exercendo as funções que lhe são inerentes, aproveitar, do modo mais escoreito, os recursos a ele disponíveis, no intuito de alcançar o melhor resultado, referentemente aos fins que almeje.

9. Esse princípio, nessa diretiva, há de ser definido como o que determina aos órgãos e aos integrantes da Administração Pública que, no alcance de suas finalidades estatuídas pelo ordenamento jurídico, adotem uma ação apropriada, notadamente, com o aproveitamento acentuado e racional, dos recursos financeiros disponíveis, de maneira a obter o melhor resultado quantitativo e qualitativo, preservando o interesse público.

10. Alexandre de Moraes¹, quanto ao princípio da eficiência, denota seu estreito entrelaçamento com o da razoabilidade e da moralidade, parametrizando-os com as atividades discricionárias do gestor público, esclarecendo, ainda, a respeito da atenção do Ministério Público, nesse âmbito, e do amparo do Poder Judiciário, com a seguinte abordagem:

“(...)

Ressalte-se a interligação do princípio da eficiência com os princípios da razoabilidade e da moralidade, pois o administrador deve utilizar-se de critérios razoáveis na realização de sua atividade discricionária e, como salientado por Díogo de Figueiredo, deve-se considerar como imoralidade administrativa ineficiência grosseira da ação da administração pública.

A idéia de defesa do bem comum enquanto finalidade básica da atuação da administração pública decorre da própria razão de existência do Estado, norteando a adoção do princípio da eficiência.

O princípio da eficiência vem reforçar a possibilidade de o Ministério Público, com base em sua função constitucional de zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promover as medidas necessárias, judicial e extrajudicialmente, a sua garantia (CF, art. 129, II).

Vislumbra-se, portanto, dentro dessa nova óptica constitucional, um reforço à plena possibilidade de o Poder Judiciário (CF, art. 5º, XXXV), em defesa dos direitos fundamentais e serviços essenciais previstos pela Carta Magna, garantir a eficiência dos serviços prestados pela administração pública, inclusive responsabilizando as autoridades omissas (...).”

11. Na mesma diretriz, há de se ter ainda como referência ao que a Constituição buscou, sobretudo, delinear, ou seja, o aspecto valorativo do princípio da economicidade, estabelecido no seu art. 70, *caput*, a evidenciar o dever de eficiência do agente público na gestão dos recursos e na otimização da ação estatal. Eis, a respeito, o entendimento do insigne jurista Juarez Freitas,² inclusive, sob o prisma da discricionariedade:

“No tocante ao princípio da economicidade ou da otimização da ação estatal, urge rememorar que o administrador está obrigado a obrar tendo como parâmetro o ótimo. Em outro dizer, tem o compromisso indeclinável de encontrar a solução mais adequada economicamente na gestão da coisa pública. A violação manifesta do princípio dar-se-à quando constatado vício de escolha assaz imperfeita dos meios ou dos parâmetros

1. *In* Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional – 4ª Ed. – São Paulo – 2004, p. 799

2. *In* O Controle dos Atos Administrativos, São Paulo, 1997, p. 85/86



voltados para a obtenção de determinados fins administrativos. Não aparecerá, no controle à luz da economicidade, nenhum traço de invasão da discricionariedade, porém se é certo que esta precisa ser preservada, não é menos certo que qualquer discricionariedade legítima somente o será se guardar vinculação com os imperativos de adequação e sensatez."

12. É que, como visto, os conceitos de eficácia e economicidade, compõem princípios valorativos e vinculativos para a ação administrativa pública, a serem implementados em sintonia com os demais princípios constitucionais, notadamente com os da legalidade e da moralidade.

13. Não é senão diante de tal circunstância, que a Carta Federal tenha dilatado o âmbito de atribuições do Sistema Federal de Controle Externo (arts. 70 a 75), mediante a atuação do Tribunal de Contas da União, como órgão de controle externo, em estreita integração com o Congresso Nacional, numa articulada e criteriosa análise dos gastos públicos, vindo a inserir em seu Texto Maior parâmetro notadamente gerencial afeto ao conceito de eficiência e eficácia, a impor como um dos vetores da gestão de recursos e bens públicos a observância do princípio da economicidade, concomitantemente ao da legalidade e da legitimidade, de maneira a se identificar se houve a escolha da melhor proposta para a efetivação da despesa pública e se ela ocorreu com modicidade, na visualização custo-benefício, mediante a utilização de métodos adequados à identificação de custos e resultados, sopesando-se alternativas ponderáveis para bem equacionar os custos e benefícios sociais advindos de cada ato.

14. Dessa forma, o controle da observância da economicidade, bem como o da legitimidade, está a assambarcar questão de mérito, para se aquilatar se, em determinado órgão, procedeu-se da maneira mais econômica na utilização dos gastos públicos, em atenção a uma escoreta relação custo-benefício, na gestão de recursos e bens públicos, a autorizar o ente político-administrativo encarregado da específica avaliação constitucional, nesse âmbito, o TCU, ao exame, etapa a etapa, das referências de fato, informadoras dos vários procedimentos atinentes à tomadas de decisões no tocante a gastos públicos, frente aos resultados implementados, coibindo, dessa forma, a despesa pública antieconômica e o subsequente prejuízo social.

15. Sem desconsiderar os argumentos que possam ter a respeito do assunto os outros órgãos desta AGU envolvidos na questão, estas são as observações a defluírem dos alertas demonstrados pelo NAJ em Belo Horizonte, a respeito dos quais torna-se imperioso ponderar, conquanto a decisão do presente pedido seja da alçada da Autoridade Superior desta AGU, em atenção ao disposto no inciso I do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 1993, que dentre as atribuições do Advogado-Geral da União, enuncia a de "*dirigir a Advocacia-Geral da União, superintender e coordenar suas atividades e orientar-lhe a*

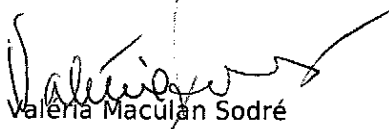
Acervo

atuação". Em sendo assim, há de se recomendar a juntada dos presentes autos aos do Proc. nº 00407.000233/2008-03 (do qual há o presente intento do NAJ/BH em se afastar), que se encontra no Gabinete do Secretário-Geral desta Advocacia-Geral da União, para, se for o caso, apreciação conjunta.

É o que se tem a suscitar em atenção ao Despacho de 18 do corrente.

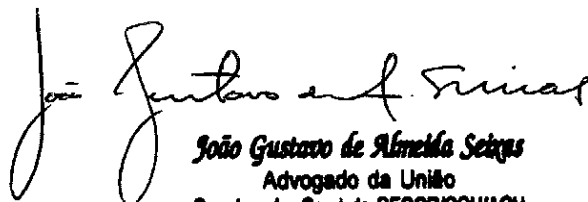
À consideração superior

Brasília, em 27 de janeiro de 2010


Valéria Maculân Sodré
Assessora Técnica/CGU/AGU

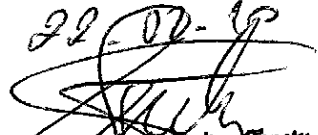
1. De acordo.
2. À consideração superior.

Brasília, 3 de fevereiro de 2010.


João Gustavo de Almeida Setgas
Advogado da União
Coordenador-Geral do DECOR/CGU/AGU
Substituto

De acordo.
À consideração do Gabinete do Secretário-Geral da
União.

Em 22-02-10


Sérgio Eduardo de Freitas Tapety
Consultor de União
Diretor do Departamento de Orientação e
Coordenação de Orgãos Jurídicos-DECOR/CGU/AGU