



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

PARECER Nº 013 /2013/DECOR/CGU/AGU

PROCESSO Nº 00407.005626/2010-10

INTERESSADO: Agência Nacional de Águas – ANA e Procuradoria-Geral Federal – PGF.

ASSUNTO: Proposta de filiação da Agência Nacional de Águas – ANA à Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR.

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS. FILIAÇÃO A ASSOCIAÇÃO DE DIREITO PRIVADO. INVIABILIDADE JURÍDICA. AUSÊNCIA DE NORMA LEGAL AUTORIZADORA. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ESTRITA. ART. 5º, II, ART. 37, *CAPUT*, E ART. 84, IV, TODOS DA CF.

I – À míngua de autorização legal, revela-se inviável juridicamente a filiação de agências reguladoras federais a associação de direito privado, dada a necessária observância, pela Administração Pública, do princípio da legalidade estrita.

Senhor Coordenador-Geral de Orientação,

- 1 -

1. Debate-se no processo epigrafado, em suma, se é juridicamente possível que agências reguladoras federais integrem associações de direito privado.
2. Encetou as discussões o pedido dirigido pelo ilustre Procurador-Geral da Agência Nacional de Águas – ANA à então Adjuntoria de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal¹ com vistas à uniformização de tema tratado no PARECER PGE/AMC Nº 031/2010 (cópia às fls. 02/08), a saber: a possibilidade de filiação daquela autarquia especial à Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR, entidade que congrega agências reguladoras federais, estaduais, distritais e municipais.
3. A resposta ao pleito foi dada pelo hoje Departamento de Consultoria da PGF – DEPCONSU/PGF no bojo do PARECER Nº 242/2011/AACF/DEPCONSU/PGF/AGU, de autoria do Procurador Federal Aloizio Apoliano Cardozo Filho (fls. 236/244).

¹ Cf. Ofício PGE nº 067/2010, de 6 de julho de 2010 – fl. 01.

4. Consignou-se nesse opinativo, em síntese,

(...) que a filiação das Agências Reguladoras Federais à ABAR não possui respaldo constitucional e legal, ou seja, não se apresenta viável juridicamente. E ainda que não houvesse óbice jurídico a essa filiação, o que se admite *ad argumentandum tantum*, tal filiação não se evidencia recomendável.

5. Para atingir tal conclusão, o criterioso parecerista fundou-se, primeiramente, no princípio da legalidade estrita, que admite a atuação da Administração Pública somente quando houver determinação ou autorização legais. Em seguida, aduziu que os Chefes do Poder Executivo, bem assim os dirigentes das demais pessoas de direito público, têm à sua disposição um amplo leque de instrumentos que possibilitam a discussão de assuntos de interesse comum e a troca de experiências, a exemplo de reuniões, fóruns e outras espécies de encontros, os quais não demandam maiores formalidades para que ocorram.

6. Dando continuidade a seu raciocínio, externou que, por força do princípio da indisponibilidade do interesse público, para que pessoas jurídicas de direito público formalizem tratativas que, ao representarem um concerto de vontades, tenham por escopo a realização de objetivos comuns é necessário seja observada a legislação afeta ao regime jurídico-administrativo. Nesse passo, fez menção às normas que disciplinam os convênios e consórcios públicos, observando que

(...) dentre todos esses regramentos constitucionais e legais, não se vislumbra possível, nem plausível, a constituição de associação privada composta exclusivamente por entes públicos (notadamente federais), com contribuições associativas que assumiriam a natureza privada ao ser incorporado ao seu patrimônio, sem sujeição ao regime jurídico-administrativo (prestação de contas aos órgãos de controle, controle finalístico etc).

7. Alfim, abordando o aspecto da conveniência da associação de agências reguladoras federais à ABAR, pôs em relevo o potencial conflito de interesses dentro da entidade, dada a possibilidade de que agências reguladoras de outros entes federativos se valham da Associação para fazer valer suas preferências e interceder junto ao Poder Executivo Federal em situações em que discordarem do posicionamento da União em questões que lhe são estratégicas, *v.g.*, a exploração de petróleo na camada pré-sal.

8. Os autos foram direcionados à Consultoria-Geral da União – CGU por força do acatamento de sugestão contida no arremate do PARECER Nº 242/2011/AACF/DEPCONSU/PGF/AGU, sugestão essa formulada em virtude da relevância da

questão neles trabalhada, a demandar, ao aviso de seu subscritor, fosse o entendimento então sufragado submetido ao referendo do Advogado-Geral da União.

9. No seio desse Órgão de Direção foi prolatado, então, o PARECER Nº 004/2012/JCBM/CGU/AGU, da pena do Procurador Federal Júlio Cesar Barbosa Melo (fls. 247/254). Advogou-se, em grossas linhas, que a liberdade de associação de entes públicos encontra limites no regime jurídico-administrativo estatuído na Constituição Federal, notadamente nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e economicidade, os quais, se violados, obstaculizam a associação *sub oculi*.

10. Partindo dessa premissa, e tratando da legalidade, anotou que não há dispositivo legal que franqueie às agências reguladoras federais participarem de associação privada. Quanto à moralidade, aduziu que ela poderia ser afrontada por eventuais conflitos de interesse entre os associados da ABAR; pela possibilidade jurídica, em tese, de que a associação patrocine ações judiciais em desfavor de ente federativo ao qual pertençam um ou mais de seus associados; e, por fim, pelo pagamento de contribuições ao ente privado sem que haja um controle sobre sua aplicação. Enfim, no que diz respeito à eficiência e à economicidade, asseriu que há

(...) questionamentos a respeito do efetivo atingimento de resultados para Administração Pública Federal a associação do ente regulador à uma associação privada para a qual direcione recursos de forma continuada sem contrapartida exigível e sem fiscalização a respeito da aplicação desses recursos.

11. Na mesma linha do DEPCONSU/PGF, o parecerista lembrou, ainda, que a cooperação entre entes reguladores de todas as unidades federativas para o atingimento de fins específicos pode ser engendrada por vários meios, como convênios, parcerias, fóruns permanentes de discussão, dentre outros.

12. Com bases nessas considerações, mormente na de ausência de amparo legal, concluiu opinando pela inviabilidade da participação de agências reguladoras federais em entidades privadas na condição de associadas.

13. No volume apensado, de nº 00424.003323/2012-16, consta PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO deduzido pelo ilustre Presidente da ABAR em face do PARECER Nº 242/2011/AACF/DEPCONSU/PGF/AGU (fls. 01/10). Nele, após se traçar um histórico da entidade e se apresentar as atividades por ela desenvolvidas, intentou-se rebater os argumentos trazidos pelo opinativo do DEPCONSU/PGF. Para isso, fez-se remissão ao



parecer elaborado pelo jurista Alexandre Santos de Aragão (cópia às fls. 11/91), em cujo bojo se concluiu, em suma, pela legalidade da associação de agências reguladoras federais à ABAR. Também se fez referência expressa a alguns pontos do opinativo combatido, retorquindo-os de modo individualizado.

14. O DEPCONSU/PGF indeferiu o indigitado pleito revisional em seu bem alicerçado PARECER Nº 37/2012/DEPCONSU/PGF/AGU, lavrado pelo Procurador Federal Igor Chagas de Carvalho e também encartado nos autos apensados, às fls. 93/106. Em linhas gerais, repetiu os argumentos já expendidos no multicitado PARECER Nº 242/2011/AACF/DEPCONSU/PGF/AGU, centrando-se novamente na premência das agências reguladoras federais observarem o princípio constitucional da legalidade, a obstar que elas, à míngua de lei autorizadora, venham a se associar a entidade de direito privado. Visando a corroborar sua tese, trouxe o escólio de DAMIÃO ALVES DE AZEVEDO, que, em artigo voltado para as associações de Municípios – mas cujo raciocínio se reputa aplicável, por igual, às associações de agências reguladoras – defende a necessidade de prévia lei autorizadora para a assunção de obrigações pelos entes públicos². Para além, afirmou que a atuação da ABAR em defesa de suas associadas choca-se com a competência da Advocacia-Geral da União – AGU, mais precisamente da PGF, de representar judicial e extrajudicialmente as agências reguladoras federais e lhes prestar consultoria e assessoramento jurídicos.

15. Deitando os olhos mais uma vez sobre o dossiê principal, constata-se que lhe foi adunado, ainda, o MEMORIAL DE CONTRA-RAZÕES AO PARECER Nº 37/2012/DEPCONSU/PGF/AGU (fls. 256/265), encaminhado pelo nobre Presidente da ABAR a Sua Exa. o Sr. Consultor-Geral da União por intermédio da Carta Pres./ABAR nº 008/2012, de 31 de julho de 2012 (fl. 255).

16. Na opinião da ABAR, o DEPCONSU/PGF não logrou fundamentar juridicamente a conclusão apresentada no sentido da inviabilidade de as agências reguladoras federais a ela se associarem, vez que teria concentrado seus esforços na consideração de impedimentos administrativos ou inconveniências para a filiação em comento.

17. No que considero os pontos centrais de sua peça, a ABAR gizou que malgrado compreenda que a questão da submissão ao princípio da legalidade não é fundamental ou mesmo preponderante para o exame da matéria – vez que defende que é esse princípio que

² AZEVEDO, Damião Alves de. *A natureza jurídica das associações de municípios e dos consórcios intermunicipais: regime administrativo e autonomia política*. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View{B6FF2B15-110B-441B-8AF6-9FF85BA9714F}>. Acesso em 20 de março de 2013.

deve estar jungido ao da liberdade de associação, e não o contrário –, a filiação de agências reguladoras à associação privada encontrar-se-ia franqueada, em seu modo de entender, pelo art. 5º, XVII, da Constituição Federal, c/c art. 53, do Código Civil. Acenou igualmente para o fato de que o DEPCONSU/PGF estaria promovendo uma confusão entre as atividades da ABAR, na condição de associação de agências reguladoras, e as finalísticas de suas associadas, que são entidades da Administração Pública indireta. Nessa linha, ponderou que o ato de associação praticado por agência reguladora possui natureza privada, perfazendo ato de gestão que em nada vulnera o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, tampouco o da indisponibilidade do interesse público, bases fundamentais do regime jurídico-administrativo.

18. A respeito do artigo jurídico de DAMIÃO ALVES DE AZEVEDO, trazido à baila pela DEPCONSU/PGF, conquanto a ABAR tenha reconhecido que o ato de filiação de um Município depende de autorização outorgada na forma de lei pela Câmara Municipal, vale dizer, depende de uma autorização conferida pelo Poder Legislativo, ela também defendeu que, no caso das agências reguladoras,

(...) o ato, a ser praticado por seu dirigente máximo, deverá ser autorizado pelo Colegiado Dirigente, e na adoção das providências de pedido de ingresso na Associação, deverá ser incluída no orçamento da entidade a reserva relativa à contribuição estatutária.

19. De mais a mais, acoimou de reveladoras do viés ideológico que permeia a manifestação do DEPCONSU/PGF as preocupações externadas por este órgão quanto aos possíveis conflitos de interesse decorrentes da filiação em foco, deixando de comentá-las, porém, em virtude do seu jaez especulativo e da incoerência, desde a criação da ABAR, de fato que pudesse lhes dar azo. Também ressaltou que a defesa das associadas promovida pela ABAR em nada se confunde ou colide com aquela sob a responsabilidade da PGF.

20. Por fim, depois de repisar sua irrisignação com o opinativo do DEPCONSU/PGF, a ABAR comprometeu-se a promover algumas modificações em seu estatuto com vistas a afastar as inconveniências ventiladas pelo órgão da AGU e, assim, eliminar os supostos óbices à filiação das agências reguladoras federais.

21. Postos os autos à apreciação do Exmo. Sr. Consultor-Geral da União, ele, em seu DESPACHO Nº 1.691/2012, determinou seu encaminhamento a este Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos – DECOR/CGU para “análise e manifestação” (fl. 281).

22. É o que cumpria relatar. Passo ao opinativo.

- II -

23. Do compulsar do caderno processual, notadamente das manifestações mencionadas no relato acima, sejam as da ABAR, sejam as dos órgãos da AGU, resta-me evidente que nada há a reparar na conclusão já atingida, qual seja, a de que, diante do arcabouço legislativo ora vigente, não é possível a pretendida filiação de agências reguladoras federais à ABAR, máxime em virtude da ausência de norma legal que a autorize.

24. Reclama a ABAR da insistência em se fulcrar tal impossibilidade na imperiosa observância, pela Administração Pública, do princípio da legalidade. Entretanto, por mais que se lente, através de certas interpretações, esgarçar o tecido normativo, inclusive no seu campo principiológico, não há como fugir da aplicação desse que é um dos fundamentos não apenas do Direito Administrativo, mas, também, do chamado Estado de Direito, entendido este como o regime em que o Estado se submete às normas que ele mesmo produz.

25. Não custa repetir, por mais cedo que seja: segundo as lições da doutrina e jurisprudência mais abalizadas, é irretorquível, inquestionável, que, sob o pálio da Constituição Federal de 1988 e por força do princípio da legalidade nela positivado em seus arts. 5º, II³, 37, *caput*⁴, e 84, IV⁵, à Administração Pública só é lícito agir quando autorizada pela lei ou esta determinar sua atuação. E a razão que aqui subjaz é a de que a indispensável previsão legal outorga legitimidade ao proceder do administrador público, pois, ao se pautar estritamente pelos ditames da lei, ele se adstringe, em última instância, ao povo, que, por meio de seus representantes democraticamente eleitos, define as linhas mestras que guiam o Estado-Administração na busca do bem comum.

³ "Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;"

⁴ "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 e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)"

⁵ "Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;"



26. Tal entendimento é abonado pela seguinte lição do douto CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO⁵, que, a despeito de longa, merece ser transcrita pela forma magistral com que o tema foi desenvolvido:

7. Este [*o princípio da legalidade*] é o princípio capltal para a configuração do regime jurídico-administrativo. Justifica-se, pois, que seja tratado – como o será – com alguma extensão e detença. Com efeito, enquanto o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é da essência de *qualquer Estado*, de qualquer sociedade juridicamente organizada com fins políticos, o da legalidade é *específico do Estado de Direito*, é justamente aquele que o qualifica e que lhe dá identidade própria. Por isso mesmo é o princípio basilar do regime jurídico-administrativo, já que o Direito Administrativo (pelo menos aquilo que como tal se concebe) nasce com o Estado de Direito: é uma consequência dele. É o fruto da submissão do Estado à lei. É, em suma: a consagração da idéia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseguinte, a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consistente na edição de *comandos complementares* à lei.

Para avaliar corretamente o princípio da legalidade e captar-lhe o sentido profundo cumpre atentar para o fato de que ele é a *tradução jurídica* de um propósito político: o de submeter os exercentes do poder em concreto – o administrativo – a um quadro normativo que embarque favoritismos, perseguições ou desmandos. Pretende-se, através da norma geral, abstrata e por isso mesmo impessoal, a lei, editada, pois, pelo Poder legislativo, – que é o colégio representativo de todas as tendências (inclusive minoritárias) do corpo social –, garantir que a atuação do Executivo nada mais seja senão a concretização desta vontade geral.

O princípio da legalidade contrapõe-se, portanto, e visceralmente a quaisquer tendências de exacerbação personalista dos governantes. Opõe-se a todas as formas de poder autoritário, desde o absolutista, contra o qual irrompeu, até as manifestações caudilhescas ou messiânicas típicas dos países subdesenvolvidos. O princípio da legalidade é o antídoto natural do poder monocrático ou oligárquico, pois tem como raiz a idéia de soberania popular, de exaltação da *cidadania*. Nesta última se consagra a radical subversão do anterior esquema de poder assentado na relação soberano-súdito (submisso).

Instaura-se o princípio de que todo poder emana do povo, de tal sorte que os cidadãos é que são proclamados como os detentores do poder. Os governantes nada mais são que, pois, que representantes da sociedade. O art. 1º, parágrafo único, da Constituição dispõe que “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Além disto, é a representação popular, o Legislativo, que deve, impessoalmente, definir na lei e na conformidade da Constituição os interesses públicos e os meios e modos de persegui-los, cabendo ao Executivo, cumprindo ditas leis, dar-lhes a concreção necessária. Por isto se diz, na conformidade da máxima oriunda do Direito inglês, que no Estado de Direito quer-se o governo das leis, e não o dos homens; impera a *rule of law, not of men*.

Assim, o princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão-somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Dai que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhe compete no Direito brasileiro.

⁵ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, pp. 99-101 – grifos no original.

27. Ora, não se identifica nas leis que instituem e disciplinam as diversas agências reguladoras federais qualquer norma que as autorize, ainda que de modo implícito, a participar de associações de direito privado. Em outras palavras, fundando-me na lição acima transcrita, o legislador entendeu por bem não permitir que tais entidades estatais se filiassem a pessoas jurídicas de direito privado como a ABAR. Promover uma filiação à falta de autorização para tanto seria, nesses termos, uma clara ilegalidade.

28. Defende a ABAR, todavia, que essa autorização estaria suprida em dois momentos. Em um deles, quando concedida pelo colegiado que dirige a agência reguladora interessada. Em outro, pelo disposto no art. 5º, XVII, da CF c/c art. 53, do CC.

29. Quanto ao primeiro, pouco há o que comentar em virtude do que já se asseverou alhures. É óbvio que, ausente autorização legal, não pode uma mera autorização administrativa fazer as suas vezes. Demais disso, não compreendo porque, para a ABAR, é necessário uma lei para autorizar que um Município integre uma associação, enquanto que, para as agências reguladoras federais, basta um ato administrativo para se atingir o mesmo fim. Não se teria, em ambas as hipóteses, a figuração do Estado-Administração (embora, em um caso, representado pela Administração direta e, no outro, pela indireta) e, portanto, a mesma exigência intransigível de que seu agir seja balizado por um ato oriundo do Poder Legislativo?

30. Em relação aos referenciados dispositivos da Constituição Federal e do *codex* civil, não os considero bastantes para suprir a imprescindível autorização legal abordada linhas acima, ainda quando combinados.

31. Deveras, o art. 53, do CC, bem como os que lhe sucedem⁷, apenas definem o que é uma associação e disciplinam os parâmetros mínimos que devem ser obedecidos para

⁷ "Art. 53. Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos.

Parágrafo único. Não há, entre os associados, direitos e obrigações recíprocos.

Art. 54. Sob pena de nulidade, o estatuto das associações conterá:

I - a denominação, os fins e a sede da associação;

II - os requisitos para a admissão, demissão e exclusão dos associados;

III - os direitos e deveres dos associados;

IV - as fontes de recursos para sua manutenção;

V - o modo de constituição e de funcionamento dos órgãos deliberativos; (Redação dada pela Lei nº 11.127, de 2005)

sua constituição e funcionamento. Logo, não perfaz, de forma alguma, uma autorização legal específica para que órgãos ou entidades públicos venham a fazer parte dessas pessoas jurídicas.

32. Destarte, ainda que se considere que o art. 5º, XVII, da CF permite que se constituam associações livremente, seu temperamento pelo princípio da estrita legalidade a que presta reverência o Estado torna premente que, no caso de pessoas jurídicas de direito público, elas dependam de autorização legal para se associarem, sendo que o art. 53, do CC não perfaz tal autorização.

VI - as condições para a alteração das disposições estatutárias e para a dissolução.

VII - a forma de gestão administrativa e de aprovação das respectivas contas. (Incluído pela Lei nº 11.127, de 2005)

Art. 55. Os associados devem ter iguais direitos, mas o estatuto poderá instituir categorias com vantagens especiais.

Art. 56. A qualidade de associado é intransmissível, se o estatuto não dispuser o contrário.

Parágrafo único. Se o associado for titular de quota ou fração ideal do patrimônio da associação, a transferência daquela não importará, de per si, na atribuição da qualidade de associado ao adquirente ou ao herdeiro, salvo disposição diversa do estatuto.

Art. 57. A exclusão do associado só é admissível havendo justa causa, assim reconhecida em procedimento que assegure direito de defesa e de recurso, nos termos previstos no estatuto. (Redação dada pela Lei nº 11.127, de 2005)

Parágrafo único. (Revogado pela Lei nº 11.127, de 2005)

Art. 58. Nenhum associado poderá ser impedido de exercer direito ou função que lhe tenha sido legitimamente conferido, a não ser nos casos e pela forma previstos na lei ou no estatuto.

Art. 59. Compete privativamente à assembléia geral: (Redação dada pela Lei nº 11.127, de 2005)

I - destituir os administradores; (Redação dada pela Lei nº 11.127, de 2005)

II - alterar o estatuto. (Redação dada pela Lei nº 11.127, de 2005)

Parágrafo único. Para as deliberações a que se referem os incisos I e II deste artigo é exigido deliberação da assembléia especialmente convocada para esse fim, cujo quorum será o estabelecido no estatuto, bem como os critérios de eleição dos administradores. (Redação dada pela Lei nº 11.127, de 2005)

Art. 60. A convocação dos órgãos deliberativos far-se-á na forma do estatuto, garantido a 1/5 (um quinto) dos associados o direito de promovê-la. (Redação dada pela Lei nº 11.127, de 2005)

Art. 61. Dissolvida a associação, o remanescente do seu patrimônio líquido, depois de deduzidas, se for o caso, as quotas ou frações ideais referidas no parágrafo único do art. 56, será destinado à entidade de fins não econômicos designada no estatuto, ou, omissa esta, por deliberação dos associados, à instituição municipal, estadual ou federal, de fins idênticos ou semelhantes.

§ 1º Por cláusula do estatuto ou, no seu silêncio, por deliberação dos associados, podem estes, antes da destinação do remanescente referida neste artigo, receber em restituição, atualizado o respectivo valor, as contribuições que tiverem prestado ao patrimônio da associação.

§ 2º Não existindo no Município, no Estado, no Distrito Federal ou no Território, em que a associação tiver sede, instituição nas condições indicadas neste artigo, o que remanescer do seu patrimônio se devolverá à Fazenda do Estado, do Distrito Federal ou da União."



33. Antes de encerrar, reputo merecedora de intenso repúdio a alegação da ABAR de que as manifestações exaradas pela PGF são ideologicamente direcionadas. A AGU é instituição que desde seus albores sempre pautou sua atuação exclusivamente nos ditames da Constituição Federal e das leis. São eles que guiam seus membros, e não supostos vieses ideológicos. Observe-se que todos os opinativos adunados ao caderno processual são fundamentados na *Lex Legum* e na legislação vigente, inclusive quando se alerta para o possível conflito de interesses decorrente da filiação a associações como a ABAR, pois é evidente que a moralidade administrativa, preconizada no art. 37, *caput*, da CF, estaria seriamente ameaçada de malferimento caso fosse franqueado a uma entidade da União participar de pessoa jurídica que possa vir a trabalhar para contrariá-la em sua política de atuação. Logo, além de manifestamente improcedente, a acusação proferida pela ABAR é afrontosa aos membros da AGU e a todos que nela trabalham.

- III -

34. À conta do exposto, corroborando os opinativos que a este antecederam, oriundos da PGF e da própria CGU, sou pela inviabilidade de filiação de agências reguladoras federais à ABAR em virtude da ausência de autorização legal para tanto, sendo este argumento bastante para indeferir o último pleito de revisão de entendimento formulado pela indigitada associação.

35. Em caso de aprovação, sugiro que, a par da devolução dos autos à ANA, também sejam remetidas cópias deste parecer à PGF – para orientação às agências reguladoras que representa e assessora juridicamente, inclusive no que toca à necessidade de desfiliação daquelas que façam parte da ABAR ou de outras associações de direito privado –, e para a própria ABAR, para ciência.

À consideração superior.

Brasília, 16 de abril de 2013.


João Gustavo de Almeida Seixas
Advogado da União
SIAPE nº 1557245