

---

## A CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

---

*Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy*

*Procurador da Fazenda Nacional*

*Consultor-Geral da União*

*Livre-docente em Teoria Geral do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade*

*de São Paulo-USP. Doutor e Mestre em Filosofia do Direito e do Estado pela*

*Pontifícia Universidade Católica de São Paulo-PUC-SP*

À Consultoria-Geral da União-CGU *direta e imediatamente subordinada ao Advogado-Geral da União, incumbe, principalmente, colaborar com este em seu assessoramento jurídico ao Presidente da República produzindo pareceres, informações e demais trabalhos jurídicos que lhes sejam atribuídos pelo chefe da instituição*<sup>1</sup>. A CGU é instância de assessoramento e de aconselhamento jurídicos e que exerce importante função na advocacia pública. Sua feição contemporânea efetiva data de 2002<sup>2</sup>, ainda que previsão em lei orgânica de 1993<sup>3</sup> a tenha indiretamente regido até sua organização definitiva.

Por intermédio de arbitramento a CGU tem por incumbência também o alcance de uma convergência de entendimentos entre as várias opiniões jurídicas que se enfrentam dentro do Poder Executivo. A CGU detém competência para preparar informações em nome do Presidente da República em ações que tramitam no Supremo Tribunal Federal, bem como para a fixação de entendimento a ser seguido *uniformemente* por toda a Administração. Nesse último caso, a CGU transforma-se em instância revisora e definidora dos vários entendimentos que há, na Administração Pública Federal, isto é, no Poder Executivo, chefiado pelo Presidente da República.

Presentemente organizada nos termos do Ato Regimental n° 5, de 27 de setembro de 2007, à CGU compete, além do acima indicado, preparar as informações a serem prestadas pelo Presidente da República ao Supremo Tribunal Federal. Não só no que toca à legalidade, o conteúdo dessas informações deve ser absolutamente cauteloso, na medida em que, no mais das vezes, são políticas públicas que exigem defesa.

Um caso muito emblemático dessa atuação deu-se com as informações prestadas na ação direta de inconstitucionalidade n° 2.693, ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil, na discussão da tarifa de energia elétrica no *apagão* de 2002<sup>4</sup>. Naquela ocasião contestou-se, especialmente, o *periculum in mora* invocado pela requerente. Chama-se a atenção para o conteúdo relativo à fixação de políticas públicas então discutido. Invocava-se que o adicional tarifário deveria ser mantido porque,

[...] Sem essa receita e dada a dificuldade de financiamento de novo endividamento público, a eventual paralisação do programa de aumento de oferta de energia elétrica implicaria a adoção de novas

1 Art. 10 da Lei Complementar n° 73, de 10 de fevereiro de 1993.

2 Ato Regimental n° 1, de 22 de janeiro de 2002.

3 Art. 10 da Lei Complementar n° 73, de 1993.

4 Informações AGU/AS 01/2002.

práticas compulsórias de redução de consumo. Tal necessidade pode ocorrer ainda que o regime atual de chuvas não se mostre (ao contrário do que vem acontecendo) compatível com a média histórica de precipitações. Essa constatação decorre do simples fato de que, considerando a necessidade de equilíbrio intertemporal dos níveis de reservatórios e a incerteza quanto ao regime pluviométrico das próximas estações, poderia vir a ser necessário introduzir racionamentos preventivos ainda que a média atual de chuvas não fosse – como é – inferior à respectiva média histórica. Nessa medida, impõe-se, pela ausência dos requisitos do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris*, o indeferimento da medida cautelar pleiteada<sup>5</sup>.

Outro exemplo de encaminhamento de informações, em tema de relevante interesse de realização de políticas públicas é o que se relaciona com a ação direta de inconstitucionalidade nº 4.424, proposta pelo Procurador-Geral da República<sup>6</sup>. Discutia-se a necessidade (ou não) de se estabelecer *interpretação conforme* a alguns dispositivos da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha). Defendeu-se que a Lei Maria da Penha resultava, entre outros, de compromissos assumidos pelo Brasil em acordos internacionais, a exemplo da *Convenção de Belém do Pará*, devidamente internalizada no direito brasileiro<sup>7</sup>.

O *ato regimental* de que aqui se trata também dispõe que a CGU deve assistir o Advogado-Geral da União na interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal. Essa incumbência faz da CGU órgão nuclear na hipótese que se pretende alavancar, e alguns exemplos justificam a assertiva.

Junto à CGU há também a atuação da Câmara de Conciliação e Arbitragem da União-CCAF. Questões de quilombolas, de afetação de áreas indígenas e de preservação ambiental, de patrimônio público, controvérsias que ocupam interesse da imprensa, a exemplo da destinação da Casa de Espetáculos do Canecão no Rio de Janeiro, da revitalização do Cais Mauá em Porto Alegre, da ocupação do Parque Nacional de Descobrimento no sul da Bahia, da discussão sobre as invasões e reintegrações de posse no Parque do Jardim Botânico, também no Rio de Janeiro, são assuntos que comprovam a importância da CCAF.

5 Informações AGU/AS 01/2002 prestadas por André Serrão Borges de Sampaio, Consultor-Geral da União, em 2 de agosto de 2002.

6 Informações nº 20/2010/CC/AGU.

7 Informações nº 20/2010/CC/AGU prestadas por Célia Maria Cavalcanti Ribeiro, Consultora da União, em 27 de julho de 2010.

Presentemente, a CCAF aprecia cerca de 240 processos administrativos de conciliação<sup>8</sup>. A divisão das matérias discutidas bem desenha o conjunto de questões que dividem as vontades que se formam na Administração. Matéria fiscal parece ser o campo de maior discussão: 46 dos 240 processos. Em seguida, matéria previdenciária, com 45 dos 240 processos. Matéria de patrimônio público e de infraestrutura, com 29 processos cada uma, revelam desentendimentos graves na Administração, especialmente no que toca a orientações ministeriais dissonantes. São questões estruturais, que tem como pano de fundo conceitos muito voláteis, a exemplo de *desenvolvimento sustentável*, em sua dinâmica real. Há também questões trabalhistas, são igualmente 29 processos, num limbo muitas vezes de difícil compreensão, e que ficam entre rotinas e estruturas de trabalho estatutário e trabalho celetista.

Problemas agrários (21 processos) e ambientais (18 processos) suscitam disputas entre representantes do MDA, do INCRA, do MMA, do IBAMA, do ICMBio; muitas vezes tem-se sobreposição de áreas, questões que se interligam também a problemas de política indígena (13 processos). Nesse conjunto de processos há também a presença eventual do MME e de autarquias, a exemplo da ANEEL. O restante se divide em questões pontuais de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço-FGTS, de comunicações e de saúde.

A CCAF conta com feição atual desde o Ato Regimental nº 5, de 27 de setembro de 2007<sup>9</sup>. O referido texto normativo organiza e disciplina o funcionamento da Consultoria-Geral da União<sup>10</sup>. É nesse Ato Regimental que se dispunha que à CCAF cabe *identificar os litígios entre órgãos e entidades da Administração Federal; manifestar-se quanto ao cabimento e à possibilidade de conciliação; buscar a conciliação entre órgãos e entidades da Administração Federal; e, supervisionar as atividades conciliatórias no âmbito de outros órgãos da Advocacia-Geral da União*<sup>11</sup>. Tal conjunto de competências foi alargado, como se verá.

À CCAF, vinculada e coordenada pela CGU compete, prioritária e institucionalmente, a articulação de políticas de aproximação e de

---

8 Advocacia-Geral da União. Consultoria-Geral da União. Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal-CCAF, dados colhidos em junho de 2012.

9 No referido Ato identifica-se a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal-CCAF como instância integrante da Consultoria-Geral da União.

10 Conferir, Brasil. Advocacia-Geral da União. Consultoria-Geral da União. Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal-CCAF: Referencial de Gestão CCAF. Brasília: AGU, 2012. Conferir também Brasil. Advocacia-Geral da União. Consultoria-Geral da União. Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal-CCAF: Cartilha. Brasília: AGU, 2012.

11 Ato Regimental nº 5, de 27 de setembro de 2007, art. 17, incisos.

conciliação entre órgãos e entes da Administração Federal, bem como entre estes e Estados e Municípios da Federação, de acordo com recentes alterações normativas.

O modelo da CCAF radica originalmente em *Câmaras ad hoc*, criadas a partir de projeto inovador da AGU, e que tinha como objetivo pacificar administrativamente questões que eram levadas ao Poder Judiciário. A leitura e o estudo dessas primeiras manifestações nos mostram inovação e arrojo institucional. Havia despachos que encomendavam certidões positivas com efeitos de negativa, na hipótese de discussões tributárias, o que indicava certa amplitude interpretação do art. 151, III do Código Tributário Nacional.

A estrutura normativa da CCAF radica na Constituição Federal, em cujo art. 131 se dispõe que à Advocacia-Geral da União cabe, entre outros, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo. Essa dicção constitucional precisa ser realizada, e a CCAF pode ser uma das formas mais eficientes para seu alcance.

A CCAF é também instrumento também muito eficaz para a instrumentalização de políticas públicas, bem como para o fortalecimento da atuação presidencial. Ao Advogado-Geral da União cabe também *unificar a jurisprudência administrativa, garantir a correta aplicação das leis, prevenir e dirimir as controvérsias entre órgãos jurídicos da Administração Federal*<sup>12</sup>. A CCAF faz parte da estrutura regimental da Advocacia-Geral da União, em função de documento no qual suas competências são objetivamente nomeadas<sup>13</sup>. Nos termos da norma infralegal de regência à CCAF compete<sup>14</sup>:

- I- avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da Advocacia-Geral da União;
- II- requisitar aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal informações para subsidiar sua atuação;
- III - dirimir, por meio de conciliação, as controvérsias entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal, bem como entre esses e a Administração Pública dos Estados, do Distrito Federal, e dos Municípios;

12 Lei Complementar 73, de 1993, art. 4º, XI.

13 Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010.

14 Decreto nº 7.392, de 2010, art. 18.

- IV - buscar a solução de conflitos judicializados, nos casos remetidos pelos Ministros dos Tribunais Superiores e demais membros do Judiciário, ou por proposta dos órgãos de direção superior que atuam no contencioso judicial;
- V - promover, quando couber, a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta nos casos submetidos a procedimento conciliatório;
- VI - propor, quando couber, ao Consultor-Geral da União o arbitramento das controvérsias não solucionadas por conciliação; e,
- VII - orientar e supervisionar as atividades conciliatórias no âmbito das Consultorias Jurídicas nos Estados.

Esse conjunto de competências delinea também o processamento das discussões perante a CCAF. Na medida em que requerimentos para composição de instâncias de conciliação chegam ao referido centro de conciliação deve-se, em primeiro lugar, fixar-se juízo de admissibilidade de processamento administrativo para composição da demanda. Esse juízo de admissibilidade exige, de um ponto de vista prático, que a parte em face da qual a demanda para conciliação se pretende instaurar deva ser ouvida, antes de qualquer outra providência. Bem entendido, a negativa na participação no processo de conciliação não o obstaculiza. Em princípio, a hipótese do arbitramento pode ser o desate da contenda.

O poder de controle da Administração, exercido pelo Presidente da República, justifica que eventual arbitramento aprovado por parecer pelo Advogado-Geral da União, e pelo Presidente em seguida aprovado e publicado, obrigue à parte resistente, no que se refere ao cumprimento da diretriz fixada pela Advocacia-Geral da União, mediante atuação da CCAF.

A possibilidade de requisição de informações a órgãos e entidades da Administração Pública Federal confere à CCAF certa autonomia para diligenciar e conduzir processo de convergência de vontades na Administração. O papel da CCAF está na possibilidade de dirimir por conciliação controvérsias entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Não há limitação quanto à matéria e extensão da conciliação que se possa alcançar.

A atuação da CCAF não se limita a conflitos postos pela Administração, ainda em primeiro nível de discussão. Matéria

judicializada por ser levada à CCAF, inclusive com consentimento e aprovação judicial, como se vê, com recorrência, em questões que o STF afeta à CCAF. A possibilidade de celebração de *termos de ajuste de conduta* fornece instrumento muito útil no enfrentamento eficiente das demandas que são à CCAF encaminhadas. O rito da CCAF é explicitado na Portaria AGU nº 1.099, de 28 de julho de 2008, que *dispõe sobre a conciliação, em sede administrativa e no âmbito da Advocacia-Geral da União, das controvérsias de natureza jurídica entre a Administração Pública Federal e a Administração Pública dos Estados ou do Distrito Federal*.

Na redação dada pela Portaria AGU nº 481, de 6 de abril de 2009, que alterou a redação da citada Portaria AGU nº 1.099, de 2008, dispôs-se que *o deslinde, em sede administrativa, de controvérsia de natureza jurídica entre a Administração Pública Federal e a Administração Pública dos Estados, do Distrito Federal, e de Municípios que sejam capital de Estado, ou que possua mais 200 mil habitantes, por meio de conciliação, no âmbito da Advocacia-Geral da União, far-se-á nos termos desta Portaria*<sup>15</sup>.

Como regra o procedimento se instaura com pedido feito ao Advogado-Geral da União, por Ministros de Estado, por dirigentes de entidades da Administração Federal Indireta, pelo Consultor-Geral da União, pelo Procurador-Geral da União, pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional, pelo Procurador-Geral Federal, pelos Secretários-Gerais de Contencioso e de Consultoria, pelos Governadores ou Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, bem como por Prefeitos e Procuradores-Gerais de Municípios<sup>16</sup>.

Pedidos são instruídos por indicação de representante do solicitante - - para participação em reuniões e trabalhos - -, pelo entendimento jurídico do órgão ou entidade, inclusive com prévia análise dos pontos controvertidos, a par de cópia de documentos necessários<sup>17</sup>. Há todo um ritual de instrução que segue uma forma cartorial.

O conciliador pode -- em qualquer fase do procedimento -- solicitar informações ou documentos, demandar a participação de representantes de outros órgãos ou entidades interessadas, bem como sugerir que a atividade conciliatória seja realizada por outros órgãos da AGU<sup>18</sup>. Na hipótese que se alcance a conciliação deve-se lavrar termo que será assinado pelo

---

15 Portaria AGU nº 481, de 6 de abril de 2009, art. 1º.

16 Cf. Art. 2º da Portaria AGU nº 1.099, de 28 de julho de 2008, com redação do art. 1º da Portaria AGU nº 481, de 2009.

17 Cf. art. 3º da Portaria AGU nº 1.099, de 2008.

18 Cf. art. 7º da Portaria AGU nº 1.099, de 2008.

Advogado-Geral e pelos representantes jurídicos máximos dos entes envolvidos, nos casos de que ente federado seja parte<sup>19</sup>.

Divergências ocorridas na Administração recorrentemente são pacificadas na CGU no contexto de atuação do Departamento de Orientação e Coordenação dos Órgãos Jurídicos-DECOR. Ilustro com alguns casos.

Houve divergências entre Ministério da Defesa e Ministério do Planejamento quanto à possibilidade de alienação e arrendamento de imóveis administrados pelas Forças Armadas. Para o Ministério da Defesa haveria desnecessidade de intervenção do Ministério do Planejamento, via Serviço de Patrimônio da União-SPU. Invocaram o princípio da especialidade, que determinaria que o assunto fosse tratado por duas normas especiais, da década de 1970, para as quais às Forças Armadas caberia definir hipóteses e procedimentos para as mencionadas alienações e arrendamentos de imóveis. O § 2º do art. 2º da Lei de Introdução de Normas do Direito Brasileiro (antiga Lei de Introdução ao Código Civil<sup>20</sup>) justificaria, assim, que se aplicasse a regra que sufragou a posição do Ministério da Defesa.

Por outro lado, a Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento invocou a aplicação de regra geral relativa à alienação de bens da União, contida na Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, no sentido de que ao SPU compete, efetivamente, a definição de hipóteses e procedimentos para as referidas alienações e arrendamentos.

Divergência entre Ministério da Defesa e Ministério do Planejamento são focos de litigância, ainda que administrativa, que resulta em perda de eficiência da atuação do Poder Executivo. Tratada pela CGU<sup>21</sup>, a questão exige convergência, como decidido, de modo que se deve acomodar a regra geral de competência para definição do assunto em favor do SPU, sem que se deixe de ouvir o Ministério da Defesa, a propósito, entre outros, de imóveis de interesse à segurança nacional.

Outro exemplo. O Ministério dos Transportes, a Secretaria dos Portos e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários-ANTAQ manifestaram-se a propósito de consulta da Associação Brasileira de Terminais Portuários-ABTP, quanto a vigência (ou não) de contratos de arrendamento portuários firmados antes da vigência da Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, que normatizou o procedimento referente à

---

19 Cf. art. 9º da Portaria AGU nº 1.099, de 2008.

20 Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1943, Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro, denominado de Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, nos termos da Lei nº 12.376, de 30 de dezembro de 2010.

21 Processo 00400.01449/2008-16.

modernização dos portos. Levada a questão à CGU<sup>22</sup>, e com a urgência que a insegurança e a inquietação de investidores efetivamente provocavam, especialmente porque 65 contratos de arrendamento estavam na dependência dessa aflitiva situação, alcançou-se proposta de solução, que foi levada à consideração e aprovação do Advogado-Geral da União. Prevenindo eventual conflito entre órgãos e entes acima indicados, seguiu-se linha geral anteriormente proposta pela ANTAQ. Findos os contratos que então vigoravam, orientou-se para realização de nova licitação. Em relação aos prazos vencidos, opinou-se pela possibilidade de prorrogação dos contratos, bem como pela necessidade de adaptação. Opinou-se pela necessidade de adaptação da situação aos interesses da Administração. A prorrogação, no entanto, deveria ser feita uma única vez, no exato prazo de vigência do contrato originário, preservado o interesse das partes.

Mais um exemplo. A Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil-SAJ da Presidência da República e a Assessoria Jurídica da Controladoria-Geral da União divergiram quanto à fixação da autoridade competente para aplicar penalidade em processo administrativo disciplinar quando a infração fosse cometida em órgão distinto do qual o servidor estivesse lotado. É o caso de servidor cedido, ou detentor de cargo de confiança em outro órgão da Administração, que cometesse a infração no órgão que o recebeu ou que lhe conferiu o cargo de confiança. A SAJ entendia que a penalidade deveria ser aplicada pelo chefe do órgão no qual o infrator estivesse exercendo o cargo de comissão, ou então estivesse cedido. A Controladoria-Geral da União, no sentido oposto, insistia que a competência para a aplicação da penalidade era do chefe do órgão no qual o servidor faltoso fosse lotado. Levada a divergência para a CGU<sup>23</sup> definiu-se que a competência era, de fato, da autoridade do órgão de lotação do infrator. Deve-se levar em conta que eventual indefinição, nesse caso, seria eficiente arma para discussão da aplicação da pena, no Judiciário, por parte do servidor eventualmente demitido. Por isso, necessário o registro que a divergência *intragovernamental*, se não resolvida, pode ter como resultado a perpetuação do impasse, ainda que em outro campo de discussão, isto é, no Judiciário.

Divergências internas podem ocorrer também nas várias subdivisões da CGU. Nas unidades da Federação há projeções da CGU, até pouco tempo denominadas de Núcleos de Assessoramento Jurídicos-NAJ. Um exemplo ilustra a questão.

---

22 Processo 045/2010/DECOR/CGU/AGU.

23 Processo 01180.000808/209-25. Parecer 013/2012/DECOR/CGU/AGU.

Divergiu-se a propósito da inexigibilidade (ou dispensa) de licitação na contratação de serviços de distribuição de publicidade legal com a Empresa Brasileira de Comunicação-EBC. A projeção da CGU em Santa Catarina entendia pela *inexigibilidade* de licitação, naquele caso.

Os núcleos do Rio Grande do Sul, São Paulo, Pernambuco e Rio de Janeiro opinavam pela *dispensa* da licitação, também naquele caso. O núcleo de Minas Gerais havia utilizado as duas teses, isto é, uma vez opinou pela *inexigibilidade* e outra pela *dispensa* de licitação na contratação de serviços de distribuição de publicidade legal com a EBC. A CGU entendeu<sup>24</sup> que havia monopólio legal em favor da EBC e, com base em acórdãos do TCU<sup>25</sup>, prolatados à época da RADIOBRÁS, que de certa forma a EBC sucede, sedimentou entendimento de que no caso se tinha *inexigibilidade* de licitação, conquanto que se demonstrasse compatibilidade entre os preços da EBC e os preços do mercado.

Outro exemplo. A propósito de ato de aposentadoria de Ministro do Tribunal Superior do Trabalho-TST divergiram o Ministério da Justiça e o Ministério da Previdência Social. A questão foi levada à CGU<sup>26</sup>. Discutia-se, no fundo, o significado da expressão *efetivo exercício no serviço público*, utilizada no art. 40, III, da Constituição Federal, bem como em várias emendas constitucionais que trataram da reforma da Previdência.

A solicitação para resolução da divergência partira da SAJ da Casa Civil. Verificou-se que pedido de aposentadoria voluntária de magistrado do TST não estava apto para seguir para aprovação presidencial. Não havia apropriado esclarecimento quanto a correta aplicação, para efeitos daquela aposentadoria, da expressão *efetivo exercício no serviço público*. O problema consistia na possibilidade (ou não) de se contar o tempo de aposentadoria do magistrado em relação a serviços prestados a empresas públicas e a sociedades de economia mista.

O Ministério da Justiça apresentava compreensão do caso que convergia com o entendimento do TCU, isto é, haveria possibilidade de contagem de tempo, como *efetivo exercício no serviço público*, em relação a serviços prestados a empresas públicas e a sociedades de economia mista. O Ministério da Previdência Social, por outro lado, defendia interpretação mais restritiva da locução, reconhecendo como tempo efetivo de serviço público apenas aquele ocorrido no exercício de cargo, função ou emprego

---

24 Processo 00400.016883/2009-11. Parecer 041-2010/DECOR/CGU/AGU.

25 Tribunal de Contas da União-TCU. Acórdão 539 e Acórdão 689/ Plenário.

26 Processo 00400.002345/2010-75. Parecer 028/010/DECOR/CGU/AGU.

público, ainda que descontínuo, na administração direta, autárquica ou fundacional de qualquer dos entes federativos.

Numa primeira vista, Advogado da União lotado na CGU opinou em favor da tese do Ministério da Justiça. O Consultor-Geral da União que à época chefiava aquele órgão discordou desse entendimento, forte no argumento de que serviços prestados a empresa pública e a sociedade de economia mista não poderiam ser considerados como de *efetivo exercício no serviço público*.

Levada ao Advogado-Geral da União, este despachou no sentido de que os entendimentos não eram divergentes, necessariamente. Acolheu a primeira das manifestações, no sentido de afirmar que o magistrado reunia condições para aposentadoria voluntária, devendo-se contar o tempo de serviço a empresa pública e a sociedade de economia mista como de *efetivo exercício no serviço público*.

Divergência entre o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Ciência e Tecnologia, relativa à competência da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança-CTNBio para exigir estudo prévio de impacto ambiental também foi assunto levado à CGU<sup>27</sup>. Confirmou-se a competência da CTNBio, nos termos de ementa em seguida reproduzida:

O poder de exigir estudo prévio de impacto ambiental par instalação de obra o atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, que envolva organismos geneticamente modificados (OGM) é da competência do Ministério do Meio Ambiente que, todavia, deverá submeter-se e submetê-los ao entendimento manifestado nos pareceres da CTNBio<sup>28</sup>.

Ainda que não se tivesse (naquele momento) divergência na Administração, a CGU se pronunciou sobre anistia de militares, no que se referia à definição da natureza jurídica e limites da reparação econômica do militar anistiado<sup>29</sup>. Havia possibilidade de divergência, contida a tempo. Concluiu-se, no sentido de que

*[...] não resta [restava] dúvida de que a reparação econômica a que fará jus o militar anistiado deve ser equivalente aos valores que teria percebido se tivesse permanecido em atividade, consideradas todas as promoções a que faria jus, independentemente do atendimento de requisitos objetivos,*

27 Parecer AGU/MP- 02/02. Miguel Pró de Oliveira Furtado. Consultor da União. 27 de maio de 2002.

28 Parecer AGU/MP- 02/02. Miguel Pró de Oliveira Furtado. Consultor da União. 27 de maio de 2002.

29 Parecer AGU/JD-001/2002. João Francisco Drumond de Aguiar. Consultor-Geral da União Substituto. 19 de dezembro de 2002.

*excluídas, tão somente, aquelas promoções que dependam do atendimento de requisitos objetivos*<sup>30</sup>.

Divergência entre a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional-PGFN, o Ministério do Desenvolvimento Indústria-MDIC e Comércio e a SAJ da Casa Civil, referente à definição de quem seria sujeito passivo da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica-CONDECINE, é mais um exemplo de composição de divergência *intragovernamental* discutida a partir da CGU<sup>31</sup>.

Originariamente, a divergência se deu entre a Secretaria da Receita Federal-SRF e a SAJ da Casa Civil. O parágrafo único do art. 32 da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001 dispunha que a *CONDECINE também incidirá [incidiria] sobre o pagamento, o crédito, o emprego, a remessa ou a entrega, aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, de importâncias relativas a rendimento decorrente da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas ou por sua aquisição ou importação, a preço fixo*. A SRF baixou ato declaratório identificando o contribuinte na empresa estrangeira. A SAJ, por sua vez, ao instruir mandado de segurança que havia sido impetrado contra ato do diretor da Agência Nacional de Cinema-ANCINE, havia afirmado que o contribuinte da exação seria a empresa nacional.

No desdobramento da discussão, a PGFN afirmou que o contribuinte da CONDECINE seria a empresa nacional ou sediada no país responsável pela remessa ao exterior. O MDIC assegurou que o contribuinte era o produtor, distribuidor ou intermediário, destinatário no exterior, das quantias relativas aos rendimentos da exploração, no território nacional, de obras cinematográficas, ou por sua aquisição ou importação a preço fixo. A SAJ reiterou entendimento pretérito afirmando que o contribuinte da CONDECINE seria a empresa nacional ou filial de empresa estrangeira com escritório o sede no Brasil<sup>32</sup>.

Concluiu-se que as empresas domiciliadas no Brasil seriam as contribuintes da exação, devendo-se em levar em conta também isenção prevista na mesma medida provisória, pelo que, no caso de programação internacional, o contribuinte da CONDECINE seria a empresa programadora estrangeira; à sediada no Brasil, imputava-se, tão somente, a responsabilidade tributária em sentido estrito.

30 Parecer AGU/JD-001/2002. João Francisco Drumond de Aguiar. Consultor-Geral da União Substituto. 19 de dezembro de 2002.

31 Parecer AGU/SF/02/2002. Oswaldo Othon Pontes de Saraiva Filho. Consultor da União. 12 de novembro de 2002.

32 Dados obtidos no Parecer AGU/SF/02/2002 de autoria de Oswaldo Othon Pontes de Saraiva Filho.

Anterior divergência entre o Ministério da Defesa e a SAJ da Casa Civil, relativa à aplicação de algumas exigências na atividade de mineração em faixa de fronteira, suscitou opinião da CGU. Na ocasião, expressou-se também a propósito da competência do Conselho de Defesa Nacional para se pronunciar sobre a matéria<sup>33</sup>. Nos termos da ementa do parecer elaborado no caso, entendeu-se que

*[...] A manifestação do Conselho de Defesa Nacional nos casos de pedidos de autorização para pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerais na faixa de fronteira é indispensável, antecede o ato de outorga do título mineral e, quando contrária ao deferimento do pleito, impeditiva dessa outorga<sup>34</sup>.*

Divergiu-se também a propósito da possibilidade (ou não) de se aplicar procedimento licitatório simplificado às subsidiárias da PETROBRÁS. O Ministério das Minas e Energia-MME entendia que as subsidiárias da PETROBRÁS poderiam licitar de forma simplificada, a partir da premissa de que a empresa deveria ser compreendida como um sistema, isto é, de modo orgânico. A PGFN, por outro lado, percebia o problema restritivamente, isto é, a literalidade do texto legal não admitiria que as subsidiárias se beneficiassem da permissão dada à matriz<sup>35</sup>. Vingou a tese do MME.

O tema da aplicabilidade (ou não) da multa entre pessoas jurídicas de direito público, que já havia sido apreciado pela Consultoria-Geral da República, retornou para reexame<sup>36</sup>, quando se entendeu que *as multas previstas em lei seriam aplicáveis às pessoas jurídicas de direito público e que o favorecimento, pela exclusão, caracteriza desvio de poder<sup>37</sup>*. Na origem desse novo entendimento, *preocupação da Controladoria-Geral da União com irregularidades nas anotações das Carteiras de Trabalho de empregados municipais, apuradas pela Justiça do Trabalho<sup>38</sup>*.

Propondo a revisão do entendimento então consolidado, quanto a impossibilidade da imposição de multas à pessoa jurídica de direito público, e a propósito da questão suscitada pela Justiça do Trabalho, argumentou o Consultor-Geral da União:

33 Parecer AGU/JD-1/2004. José Francisco Aguiar Drumond. Consultor da União. 12 de maio de 2004.

34 Parecer AGU/JD-1/2004. José Francisco Aguiar Drumond. 12 de maio de 2004.

35 Parecer AGU/GV- 01/2003. Galba Velloso. Consultor da União. 20 de maio de 2003.

36 Parecer AGU/GV- 01/2004. Galba Velloso. Consultor da União. 18 de fevereiro de 2004.

37 Parecer AGU/GV- 01/2004. Galba Velloso. Consultor da União. 18 de fevereiro de 2004.

38 Parecer AGU/GV- 01/2004. Galba Velloso. Consultor da União. 18 de fevereiro de 2004.

*O Sistema constitucional de imunidades das pessoas jurídicas de direito público tem por finalidade pô-las a salvo da ação fiscal ou administrativa de qualquer outro quando no desempenho lícito ou regular de seus próprios encargos. O mesmo não se haverá de afirmar quando desgarrados da legalidade, ou pela mora ou pela inadimplência, puderem ser penalizados. A imunidade pressupõe logicamente a legalidade de ação estatal, sem o que fica aberta à sanção administrativa tal qual o particular infrator. A imposição de penalidades e fiscalização do cumprimento das regras administrativas revelam a prevalência do interesse ou necessidade pública ao que inclusive o administrador está sujeito. Assim, a multa como expressão do poder de polícia tão facilmente visível quando endereçada ao particular, em face do administrador - não tanto como resultado do ato de polícia senão como conformação do próprio administrador ao princípio da legalidade que lhe cabe de ofício respeitar - revela-se perante o Poder Público como instrumento de autocontrole e autotutela em favor de interesses maiores constitucionalmente previstos<sup>39</sup>.*

Alterou-se, assim, entendimento que sufragava a impossibilidade de multa entre pessoas jurídicas de direito público o que, no limite, e no futuro, pode acarretar execução fiscal em face de pessoa jurídica de direito público.

Conflito entre o Ministério da Defesa e o Ministério da Educação referente a direito de servidor militar e de seus dependentes se matricularem em estabelecimento de ensino superior público, ainda que oriundos de instituições privadas, suscitou também intervenção da CGU<sup>40</sup>, resolvida, em forma de parecer. No pano de fundo, divergência entre lei militar e lei escolar. O Ministério da Defesa opinava que ao militar transferido *ex-officio* não poderia haver obstáculos para efetivação de matrícula, própria ou de familiares, em instituições de ensino superior que fossem ou não congêneres. Isto é, no que interessa, militar transferido, que fosse estudante, ou familiar deste, teria direito a vaga em escola pública, inclusive faculdade, ainda que originariamente estivesse matriculado em escola particular.

Por outro lado, para o Ministério da Educação, seria imprescindível a identidade entre as instituições de educação envolvidas. Militar removido *ex-officio* que estudasse em escola pública teria direito a vaga em escola pública; no caso de ser originariamente matriculado em escola privada, não teria direito a vaga em escola pública. A CGU opinou em favor do Ministério da Defesa, com base em jurisprudência do Superior

39 Despacho do Consultor-Geral da União, Manoel Lauro Volkmer de Castilho no Parecer AGU/GV-01/2004.

40 Parecer AGU/RA-02/2004. Rafaelo Abritta. Consultor da União. 3 de agosto de 2004.

Tribunal de Justiça, e da interpretação da expressão *congênera*, nos termos da ementa que segue:

*ASSUNTO: Transferência de estudante - instituições de educação superior - transferência ex officio de servidor militar - controvérsia entre os pareceres jurídicos nos 092, de 11 de junho de 2003, da Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa, 021, de 13 de janeiro de 2000, e 547, de 2 de junho de 2003, ambos da consultoria jurídica do Ministério da Educação, sobre o direito de o servidor militar e de seus dependentes se matricularem em estabelecimento de ensino superior público mesmo quando provenientes de instituições privadas. I O servidor militar transferido ex officio, bem como seus dependentes, têm direito à matrícula em estabelecimento de ensino superior público, mesmo na hipótese de terem ingressado originariamente em faculdade particular, ainda que no novo domicílio exista instituição de ensino privado. II O servidor militar e seus dependentes estão sujeitos exclusivamente à disciplina da Lei n. 9.536, de 11 de dezembro de 1997, a qual não faz referência ao termo “congênera”. III O termo “congênera”, previsto no art. 99 da Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, não deve ser aplicado nas hipóteses em que o servidor militar é transferido, consoante a jurisprudência pacífica do Superior Tribunal de Justiça<sup>41</sup>.*

O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional-IPHAN, autarquia federal vinculada ao Ministério da Cultura, e o Instituto Brasileiro de Museus-IBRAM, também autarquia federal, e também ligada ao Ministério da Cultura, divergiram em relação à competência para tutelar bens passíveis de musealização. Disputava-se quem deteria competência para declarar de interesse público móveis e imóveis, materiais ou imateriais, de importância para a sociedade brasileira, e relativos à preservação de nossa memória, cultura, identidade e ambiente natural<sup>42</sup>.

Entendeu-se que o campo de atuação do IBRAM era mais específico, de mais proximidade com bens musealizáveis e musealizados. A competência do IPHAN, assim, seria residual. Por outro lado, concluiu-se<sup>43</sup>, a competência

41 Parecer AGU/RA- 02/2004. Rafaelo Abritta. Consultor da União. 3 de agosto de 2004.

42 A definição é legal. Conferir, Lei 11.904, de 14 de janeiro de 2009 (Estatuto dos Museus). Art. 5º Os bens culturais dos museus, em suas diversas manifestações, podem ser declarados como de interesse público, no todo ou em parte. § 1º Consideram-se bens culturais passíveis de musealização os bens móveis e imóveis de interesse público, de natureza material ou imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência ao ambiente natural, à identidade, à cultura e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira. § 2º Será declarado como de interesse público o acervo dos museus cuja proteção e valorização, pesquisa e acesso à sociedade representar um valor cultural de destacada importância para a Nação, respeitada a diversidade cultural, regional, étnica e linguística do País.

43 Processo 00400.00176/2011-37. Parecer 109/2011/DECOR/CGU/AGU.

é -- na essência -- dupla, devendo o ente interessado justificar a finalidade buscada. Isto é, ainda que detentor de competência específica, a atuação do IBRAM não excluiria a do IPHAN, quando adequadamente justificada.

A CGU atua intensamente também junto ao Tribunal de Contas da União, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público. Essa atuação é protagonizada pelo Departamento de Assuntos Estratégicos-DEAEX. Tem-se nesse contexto o acompanhamento de gestores públicos, e de fiscalização de seus respectivos atos.

A um Departamento de Análise de Atos Normativos-DENOR compete o acompanhamento de toda a produção legislativa de interesse da União, preparando-se manifestações relativas à inconstitucionalidade de normas, que são submetidas ao crivo e à apreciação do Advogado-Geral da União.

A CGU conta também com um Departamento de Análise de Informações Jurídico-Estratégica-DEINF, ao qual incumbe a apreensão, o processamento e o gerenciamento das informações de interesse temático da CGU. A esse braço da CGU compete também a formulação de estratégias para o órgão.

O Gabinete conta com uma chefia e com um grupo de assessores, que atendem ao Consultor-Geral em demandas específicas, com distribuição prioritariamente feita com base em especialidade em áreas de conhecimento.

Na CGU há também a atuação de Consultores da União, com competência para avaliação e preparação de estudos em vários assuntos, também distribuídos prioritariamente por critérios de área de especialidade.

Por fim, há extensões da CGU em várias unidades da federação, bem como em São José dos Campos, nas quais se presta assessoria à Administração federal. Tratam-se das Consultorias Jurídicas da União nos Estados, A Consultoria Jurídica da União no Rio de Janeiro, por exemplo, atende a conjunto expressivo de órgãos. De igual modo, as várias Consultorias Jurídicas que há nos Estados prestam apoio aos administradores federais em todo o país.

São essas, em linhas gerais, as características que plasmam a atuação da CGU. Trata-se de órgão que conta com natureza prioritariamente preventiva, no sentido de avançar soluções que permitam resolução de problemas e conflitos, em âmbito interno, propiciando-se à Administração Federal um contexto marcado pela segurança jurídica.