



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014

Processo nº 56377.000011/2009-12

Interessados: Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal - SERFAL

Assuntos: Parecer padrão de regularização fundiária das ocupações em imóveis rurais de até 4 (quatro) módulos fiscais na Amazônia Legal.

Parecer padrão. Regularização fundiária. Imóveis rurais. Competências da Consultoria-Geral da União. Inciso VI do art. 38 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Possibilidade em tese. Recomendação de Orientação Normativa.

Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado Advogado-Geral da União,

A Consultoria-Jurídica do Ministério do Desenvolvimento Agrário encaminhou a essa Consultoria-Geral da União expediente relativo à possibilidade de confecção de parecer padrão em tema de regularização fundiária das ocupações em imóveis rurais de até 4 (quatro) módulos fiscais na Amazônia Legal. O expediente está consubstanciado no Parecer nº 861/2014/CGRFAL/CONJUR/MDA/AGU.

2. Registro, em primeiro lugar, que não compete a essa Consultoria-Geral da União manifestar-se, objetiva e conclusivamente, quanto à matéria que substancializou a consulta. Trata-se de questão afeta à atuação cotidiana da consulente. Há dados, situações, particularidades, costumes burocráticos e exceções que essa Consultoria-Geral da União desconhece, pelo que qualquer manifestação, concreta, concludente e específica poderia se revelar como juridicamente fragilizada, por conta mesmo do natural desconhecimento de situações que são afetas exclusivamente à atuação da consulente.

3. Mais. Qualquer manifestação dessa Consultoria-Geral da União, sobre o caso concreto aqui apresentado, parece afrontar o disposto no art. 3º do Ato Regimental nº 5, de 27 de setembro de 2007, que dispõe sobre o regime de competências desse órgão de direção superior da Advocacia-

Geral da União^[1]. Por isso, não compete à Consultoria-Geral da União se manifestar sobre o mérito da consulta formulada.

4. No entanto, redimensionando-se a questão, isto é, indagando-se abstratamente se haveria eventual possibilidade da adoção de pareceres padronizados para o trato de algumas matérias específicas, ao que consta, parece-me que, tomadas várias cautelas, possam as várias consultorias e assessorias jurídicas que atuam junto ao Poder Executivo assim proceder. Não se pode perder de vista o contido no inciso VI do art. 38 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que dispõe sobre a obrigatoriedade da juntada de pareceres jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade. O que se pode cogitar é de um parecer que fixe matricialmente uma *manifestação jurídica referencial*; não se pode - - em nenhum momento ou hipótese - - descuidar-se de regra de lei de licitação, que exige parecer jurídico vinculante.

5. Nesse campo, de efetivo interesse público, condicionado a mais absoluta legalidade, deve-se também buscar uma atuação que revele eficiência, mandamento constitucional contido no art. 37 da Carta Política, na redação da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Assim, primeiramente, deve-se conceituar uma manifestação jurídica que atenda a

[1] Art. 3º Compete à Consultoria-Geral da União: I - colaborar com o Advogado-Geral da União no assessoramento jurídico ao Presidente da República, produzindo pareceres, notas, estudos, informações e outros trabalhos jurídicos; II - preparar as informações a serem prestadas pelo Presidente da República ao Supremo Tribunal Federal; III - atuar na representação extrajudicial da União, inclusive perante o Tribunal de Contas da União; IV - assistir o Advogado-Geral da União no controle interno da legalidade dos atos da Administração Federal; V - 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; VI - participar do deslinde de controvérsia jurídica entre órgãos e entidades da Administração Federal, objetivando sua solução em sede administrativa; VII - participar, quando determinado pelo Advogado-Geral da União, de estudo de assunto a cargo do órgão jurídico de empresa pública ou de sociedade de economia mista; VIII - orientar e coordenar a atuação das Consultorias Jurídicas dos Ministérios ou órgãos equivalentes e dos Núcleos de Assessoramento Jurídico, em especial no que concerne a: a) controle interno da legalidade dos atos administrativos; e b) elaboração ou alteração de teses e enfrentamento de temas que lhes sejam comuns; IX - coordenar a elaboração de anteprojetos de leis, de medidas provisórias e de outros atos normativos de interesse da Advocacia-Geral da União; X - cooperar no exame e na elaboração de anteprojetos de lei, de medidas provisórias e de outros atos normativos, e prestar esclarecimentos e demais subsídios jurídicos aos membros do Poder Legislativo quando necessário; XI - analisar projetos de lei submetidos à sanção do Presidente da República; XII - participar de grupos especiais constituídos para a análise de temas estratégicos; XIII - coordenar os trabalhos do Colégio de Consultoria, criado pelo Ato Regimento nº 1, de 5 de março de 2007; XIV - submeter ao Advogado-Geral da União proposta de alteração de ato regimental da Consultoria-Geral da União; e XV - desenvolver outras atividades determinadas pelo Advogado-Geral da União. Parágrafo único. Para o deslinde de controvérsia jurídica de que trata o inciso VI deste artigo é indispensável que a solicitação esteja devidamente fundamentada e instruída com as manifestações divergentes emitidas pelos órgãos jurídicos respectivos.



esse reclame, e que poderia ser denominada de *manifestação jurídica referencial*. Nesse caso, verbaliza-se e exterioriza-se entendimento jurídico homogêneo do órgão consultivo, em tema de questões jurídicas comprovadamente recorrentes no âmbito administrativo de que se cuida. Tais questões, jurídicas, e não fáticas, normativas, e não técnicas, devem ser, necessária e condicionalmente, veiculadas em processos ou expedientes repetitivos submetidos à apreciação do servidor responsável. Tudo, evidentemente, instruído com a devida fundamentação, por parte do interessado.

6. A construção de uma *manifestação jurídica referencial* depende da comprovação, sob pena de responsabilização funcional, de que o volume de ocorrências referidas possa impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos. Além do que, e cumulativamente, deve-se comprovar que a atividade jurídica demandada se restrinja à simples conferência de documentos ou à enunciação-padrão de adequação jurídica da instrução ou da conclusão firmada pela área técnica. Construtivamente, pode-se exigir que a demonstração dos requisitos aqui cogitados comporá capítulo específico da referida *manifestação jurídica referencial*.

7. No contexto desse modelo, pode-se também compreender que os órgãos consultivos poderiam dispensar a análise individualizada de processos, quando a área técnica atestasse a existência de manifestação jurídica referencial aplicável. No entanto, deve-se consignar também que não se pode dispensar a atuação consultiva, de ofício ou por provocação, visando a retificação, complementação, aperfeiçoamento ou ampliação de posicionamento lançado em manifestação jurídica referencial, ou destinado a adaptá-la a inovação normativa, mutação jurisprudencial ou entendimento de órgão de direção superior da AGU; bem como o esclarecimento de dúvidas jurídicas suscitadas pelo órgão administrativo.

8. Além do que, ao órgão consultivo prolator de manifestação jurídica referencial, ou de manifestação adicional prevista no artigo anterior incumbiria dá-la a conhecer às áreas técnicas assessoradas, comunicando-lhes a desnecessidade de envio para análise jurídica de processos por ela abrangidos; a par de disponibilizá-la imediatamente em cópias digitais à Consultoria-Geral da União, para ciência, indexação, arquivo e inclusão em



página eletrônica pertinente. Por fim, seriam dirimidas pela Consultoria-Geral da União as questões controversas ou residuais decorrentes da aplicação da concepção aqui desenhada, por força de disposição regulamentar que deve ser seguida.

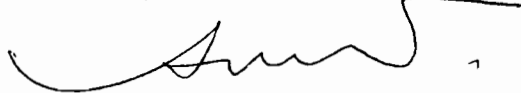
9. Cabe ainda registrar, que este tema foi objeto de longa e produtiva reunião presencial com todas as Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios no último dia 16 de abril aqui em Brasília. Essa discussão ainda se estendeu, em meio virtual, por intermédio de listas de e-mail das CONJURs e CJUs, oportunidade em que foram colhidas diversas sugestões de encaminhamento e propostas de uniformização.

10. A par desse debate, nos parece que ter-se-á uma maior segurança jurídica se esse modelo conceitual de *manifestação jurídica referencial* for tratado por orientação normativa que poderia ser baixada por Vossa Excelência, cuja proposta de redação segue em anexo, na qual o modelo aqui cogitado seria consubstanciado e sistematizado.

11. *Não se trata da possibilidade de confecção de pareceres de lata abrangência. Cuida-se, tão só, da possibilidade de sistematização de atuação em situações semelhantes, devidamente atestadas, e de direta responsabilidade do agente público que atestar a semelhança dos fatos e circunstâncias que ensejem essa aqui denominada de manifestação jurídica referencial.*

12. São essas, Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado Advogado-Geral da União, as considerações que submeto a vosso elevado crivo, e que respondem a consulta de unidade vinculada, com proposta de arranjo institucional aqui concebido.

Brasília, 21 de maio de 2014.



ARNALDO SAMPAIO DE MORAES GODOY
Consultor-Geral da União