FUNCIONÁRIO PÚBLICO — ADVOCACIA CONSULTIVA DA UNIÃO — SISTEMA DE PESSOAL CIVIL

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Consultoria-Geral da República
Parecer nº SR-024, de 2 de abril de 1987.

"Aprovo. Em 2.4.87." (Processo nº 00400.000014/87-36, encaminhado ao ministro-chefe da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República.)

Processo CGR 00400.000014/8736

Assunto: Consulta da Sedap sobre se as disposições dos arts. 5º, 6º e 7º, do Decreto nº 93.237, de 8.9.86, gerariam, ou não, conflito positivo de competência entre as unidades integrantes da Advocacia Consultiva da União e os órgãos do Sipec, no tocante à interpretação da legislação de pessoal.

Ementa: Não dispondo os arts. 30 e 31, do Decreto-lei nº 200/67, sobre a competência do Sipec, nem de qualquer outro Sistema de Atividades Auxiliares, todos com estruturação e subordinação a serem estabelecidas por decreto (art. 31), tampouco não se encontrando no Decreto nº 67.236/70 qualquer dispositivo que subtraia a competência da Consultoria Jurídica da Sedap, não procede a alegação de conflito de competência gerado pelas disposições do Decreto nº 93.237/86 que, estruturando a Advocacia Consultiva da União, fixou a competência das Consultorias Jurídicas e Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (art. 5º).

Mas, ainda que conflito houvesse, *ad argumentandum tantum,* prevaleceriam as disposições do Decreto nº 93.237/86, porque posteriormente baixadas no uso da competência privativa do presidente da República prevista no art. 81, V, da Constituição Federal, restando, assim, dirimido qualquer conflito, por força da revogação que se operaria.

PARECER Nº SR-024

A regulação das atividades de Advocacia Consultiva da União, na esfera do Poder Executivo, decorreu, precisamente, do declarado propósito do governo federal de aperfeiçoar os mecanismos de controle interno da legalidade da ação do Estado e de ensejar aos órgãos de consultoria e assessoramento jurídicos da União a necessária coerência e unidade no plano doutrinário.

A estruturação orgânica da Advocacia Consultiva da União e a explicitação de suas atribuições consubstanciaram-se, instrumentalmente, no Decreto nº 93.237, de 8 de setembro de 1986, editado pelo presidente da República, com fundamento em regra constitucional que lhe confere, na matéria, competência revestida de privatividade absoluta (CF, art. 81, nº V).

A função institucional, que inere aos órgãos componentes da Advocacia Consultiva da União, incumbe-os, nos termos do Decreto nº 93.237, de 1986, de "zelar pela observância da Constituição, das leis e dos tratados, bem assim dos atos emanados da administração federal" (art. 1º, nº I), de um lado, e de "desempenhar as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos no âmbito da administração federal", de outro (art. 1º, nº II).

Instituiu-se, para esse efeito, uma estrutura escalonada, que tem, em seu ápice, em posição de absoluta proeminência, a Consultoria-Geral da República, "instância máxima das atividades de consultoria e assessoramento jurídicos da administração federal" (decreto cit., art. 3º, § 2º).

Atuam, *sob a coordenação desse órgão de cúpula da Advocacia Consultiva da União*, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e as consultorias jurídicas dos ministérios, que a integram como instâncias superiores das atividades de consultoria e assessoramento jurídicos (v. art. 3º, § 3º).

Os pronunciamentos da Consultoria-Geral da República, desde que aprovados pelo chefe do Poder Executivo da União e publicados no *Diário Oficial*, tornam-se vinculantes e obrigatórios, estendendo-se, em caráter normativo, a todos os órgãos e entidades da administração federal.

Assinale-se, neste ponto, que a atuação da Consultoria-Geral da República só pode e deve ser compreendida enquanto órgão de pessoal, direto e imediato assessoramento ao presidente da República.

A norma que confere, *no plano administrativo*, definitividade aos pareceres do consultor-geral, tornando-os imperativos para toda a administração federal, *sempre em função de prévia aprovação presidencial*, dá efetiva concreção ao princípio da hierarquia, subjacente à organização administrativa.

O Decreto nº 93.237, de 1986, reflete, de modo expressivo, e no plano das atividades de consultoria e de assessoramento jurídicos desenvolvidas no âmbito da administração federal, a irrecusável importância dada aos órgãos que as exercem e hoje compõem a Advocacia Consultiva da União.

A *mens* que presidiu à edição desse ato presidencial teve, subjacente, como princípio reitor, a idéia de *prestigiar* e *fortalecer* as atividades desenvolvidas pelas consultorias jurídicas dos ministérios, do Emfa, da Seplan, da própria Sedap, das procuradorias-gerais ou dos departamentos jurídicos das autarquias federais e de outros órgãos congêneres das paraestatais, fundações governamentais e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pela União.

É preciso enfatizar, por isso mesmo, que, *no âmbito dos ministérios*, incumbe às respectivas consultorias jurídicas o desempenho do papel mais relevante, no que concernir ao *jus dicere*.

As consultorias jurídicas dos ministérios, enquanto peças essenciais do respectivo subsistema, possuem, ainda, um campo de atuação residual, posto que terão plena autonomia para "fixar, nos casos não resolvidos pela Consultoria-Geral da República, a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida" (v. Decreto nº 93.237/86, art. 5º, nº II).

Os pareceres dos consultores jurídicos, *aprovados pelo ministro de Estado*, terão, nas matérias ainda não apreciadas e definidas pela Consultoria-Geral da República, supremacia irrecusável, no que se referir às conclusões pertinentes à interpretação do ordenamento positivo nacional.

Afinal, compete-lhes apreciar *todos* os aspectos relativos à questão da legalidade dos atos administrativos, no âmbito da estrutura administrativa em que se posicionam.

Entendimento diverso, que negasse ao parecer das consultorias a necessária precedência, em temas jurídicos, importaria ruptura do sistema estabelecido pelo Decreto nº 93.237, de 1986, e virtualmente frustraria os objetivos para os quais foi instituído. E não é isso, obviamente, o que se pretende.

A eficácia da atividade consultiva no âmbito do Poder Executivo repousa, essenciamente, na preservação da intangibilidade da regra de competência, que atribui às consultorias jurídicas, componentes da Advocacia da União, a condição de instâncias superiores das atividades de orientação e assessoramento jurídicos na esfera do respectivo ministério.

Não é concebível, nesse tema, dualidade de órgãos cujas opiniões jurídicas, eventualmente contrastantes, se nulifiquem e imobilizem o processo decisório afeto a cada ministro de Estado.

Por tal razão, e por expressa decorrência da vontade presidencial, formalmente manifestada no ato regulador da Advocacia Consultiva da União, estabeleceu-se norma de comando incontrastável: é a Consultoria Jurídica, *no âmbito do ministério,* o único órgão cujos pronunciamentos jurídicos, qualquer que seja a matéria disciplinada pela norma legal, são considerados relevantes, para efeito de interpretação e de controle da legalidade da ação estatal.

Isto posto, e considerando, ainda, o parecer do eminente consultor da República, Dr. Hermenito Dourado, *que acolho,* para os fins e efeitos do art. 24, do Decreto nº 92.889, de 7 de julho de 1986, *opino* no sentido de que, mesmo em se tratando de *legislação de pessoal, é exclusiva,* da Consultoria Jurídica da Sedap/PR, a competência para interpretá-la e fixar-lhe o alcance e o sentido, daí extraindo as conseqüências jurídicas que se imponham em face da norma analisada.

As dúvidas de natureza jurídica, que eventualmente manifeste o órgão central do Sistema de Pessoal Civil (Sipec), no desempenho de sua atividade, deverão ser esclarecidas pela Consultoria Jurídica da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República, a cujas conclusões ficará tecnicamente submetido.

Brasília, 02 de abril de 1987. — *J. Saulo Ramos,* Consultor-Geral da República.

PARECER DO DR. HERMENITO DOURADO A QUE SE REFERE O PARECER SR-24

I

Os fatos

O Exmo. Sr. Ministro-Chefe da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República, com a E.M. nº 090/86, de 1º de outubro de 1986, soliictou — e o Exmo. Sr. Presidente da República aquiesceu, em despacho da mesma data — a audiência da Consultoria-Geral da República para dirimir dúvidas surgidas "em vários órgãos de pessoal da administração pública federal direta e autárquica", quanto à aplicação do Decreto nº 93.237, de 8.9.86, que regulou as atividades da Advocacia Consultiva da União, no Poder Executivo.

Esclarece o Sr. Ministro que a Consultoria-Geral da República já tem conhecimento da matéria, que lhe fora submetida por intermédio de seu Aviso nº 752, de 26.9.86, Ainda, que sobre o assunto, anexa cópia do Parecer nº 763/86 do Sr. Coordenador de Legislação de Pessoal, aprovado pelo Sr. Secretário de Pessoal Civil, ambos da Sedap.

Por que a referida exposição de motivos veio desacompanhada de parecer conclusivo da Consultoria Jurídica da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República, pelo Aviso nº 163/86, de 15.10.86, o Sr. Consultor-Geral da República, nos termos do art. 21, do Decreto nº 29.889, de 7.7.86, solicitou fosse colhido aquele pronunciamento, para a necessária instrução do processo.

Essa solicitação foi atendida através do Aviso nº 216/87, de 13 do mês em curso, com o qual o Ministro-chefe da Secretaria de Administração Pública anexou o Parecer CJ/Sedap nº 03/87, de 10 do corrente mês. Nesse parecer concluiu-se:

"(...) esta Consultoria Jurídica nada tem a acrescentar ao pronunciamento da Colepe, por haver a mesma esgotado, com propriedade, a matéria."

II

O Parecer nº 763/86 da Colepe

O Parecer nº 763/86 da Colepe, que suscita o questionamento relativo à legalidade do art. 5º, II, do Decreto nº 93.237/86, à vista do disposto nos arts. 30 e 31 do Decreto-Lei nº 200/67, com o qual concordou a douta Consultoria Jurídica da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República, fundou-se nas razões a seguir resumidas:

a) os arts. 6º, 7º e 8º, do Decreto nº 93.237/86, deixam claro que os processos submetidos à Consultoria-Geral da República e que encerrem divergências entre ór-

gãos da Advocacia Consultiva da União deverão ser instruídos com paracer das consultorias jurídicas dos ministérios ou da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional em se tratando do Ministério da Fazenda;

b) já o art. 5º, II, do mesmo decreto dá à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e às consultorias jurídicas dos ministérios competência para fixar, nos casos não resolvidos pela Consultoria-Geral da República, a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida;

c) enquanto isso, veda-se, no art. 9º desse decreto, a delegação da competência; mas

d) nada obstante, levando-se em conta o que prescrevem os arts. 30 e 31 do Decreto-lei nº 200/67, assim como o Decreto nº 67.326/70 que estruturou o sistema de pessoal civil da administração pública federal e lhe definiu as atribuições e competência — sustenta-se no parecer sob exame —, e preciso harmonizar as disposições do ato regulamentar da Advocacia Consultiva da União (Decreto nº 93.237/86) com as normas constantes dos citados arts. 30 e 31, do Decreto-lei nº 200/67, bem como do referido Decreto nº 67.326/70, a fim de evitar-se conflito positivo de competência, para tanto concluindo-se que "a exegese da legislação, como autorizada no item II, do art. 5º do Decreto nº 93.237/86, não alcança as atividades pertinentes ao Sistema de Pessoal Civil, que continuarão a ser executadas em conformidade com o Decreto-lei nº 200/67 (arts. 30 e 31) e o Decreto nº 67.326/70", ao argumento de que em homenagem à norma de maior hierarquia (Decreto-lei nº 200/67) "há de subsistir, intocada, a competência dos órgãos que compõem o sistema de pessoal".

III

O suscitado conflito positivo de competência

Com visto, no Parecer nº 763/86 da Colepe sustenta-se que a competência prevista no art. 5º, II, do Decreto nº 93.237/86, se não excluída a matéria relativa às atividades pertinentes ao Sistema de Pessoal Civil, conflita com a competência do Sipec, nessa área. Conflito que se deve evitar por via de interpretação das normas, posto que a dita competência do Sipec deve subsistir intocada por estar amparada em norma de maior hierarquia, a saber o Decreto-lei nº 200/67, arts. 30 e 37.

O art. 5º, II, do Decreto nº 93.237/86, diz o seguinte, *verbis*:

"Art. 5º À Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e às consultorias jurídicas, compete, referentemente à estrutura administrativa que integram e às concernentes entidades vinculadas:

(...)

II — fixar, nos casos não rsolvidos pela Consultoria-Geral da República, a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida;"

Os arts. 30 e 31, do Decreto-lei nº 200/67, têm a seguinte redação:

"Art. 30. Serão organizadas sob a forma de sistema as atividades de pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria, e serviços gerais, além de outras atividades auxiliares comuns a todos os órgãos da administração que, a critério do Poder Executivo, necessitem de coordenação central.

§ 1º Os serviços incumbidos do exercício das atividades de que trata este artigo consideram-se integrados no sistema respectivo e ficam, conseqüentemente, sujeitos à orientação normativa, à supervisão técnica e à fiscalização específica do órgão central do sistema, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiveram integrados.

§ 2º O chefe do órgão central do sistema é responsável pelo fiel cumprimento das leis e regulamentos pertinentes e pelo

funcionamento eficiente e coordenado do sistema.

§ 3º É dever dos responsáveis pelos diversos órgãos competentes dos sistemas atuar de modo a imprimir o máximo rendimento e a reduzir os custos operacionais da administração.

§ 4º Junto ao órgão central de cada sistema poderá funcionar uma comissão de coordenação, cujas atribuições e composição serão definidas em decreto.

Art. 31. A estruturação dos sistemas de que trata o art. 30 e a subordinação dos respectivos órgãos centrais serão estabelecidas em decreto."

A simples leitura dos textos supra revela a inexistência do conflito suscitado no referido parecer da Colepe. Os arts. 30 e 31 do Decreto-lei nº 200/67 traçam normas programáticas sobre a organização dos diferentes sistemas de atividades auxiliares, sem estabelecer, evidentemente, normas de comptência de cada qual, essas sujeitas à estruturação dos sistemas a ser estabelecida em decreto (art. 30). É lógico que não tratando, especificamente, da competência dos sistemas de atividades auxiliares, dentre os quais se inclui o das atividades de pessoal, o Decreto-lei nº 200/67 não conflita com o art. 5º, II, do Decreto nº 93.237/86, que dispõe sobre matéria de competência dos órgãos que integram a Advocacia Consultiva da União. Demais disso, o citado Decreto-lei nº 200/67, quando tratou de fixar competência, fê-lo justo em relação às atividades de assessoramento jurídico para afirmá-la referentemente ao consultor jurídico do Ministério e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (art. 29, §§ 2º e 4º). Dessa forma, as disposições do art. 5º, II, do Decreto nº 93.237/86, explicitando a extensão e alcance desse assessoramento jurídico não conflitam com o Decreto-lei nº 200/67, ao contrário, com ele estão em perfeita consonância.

Assim sendo, *data venia*, não procede a alegação constante do Parecer nº 763/86 da Colepe, relativa ao conflito entre o Decreto-lei nº 200/67 e o Decreto nº 93.237/86, constatação essa que implica a insubsistência daquele pronunciamento por carecedor de amparo legal.

Ainda que não caiba a invocação da superioridade hierárquica de norma, no confronto do Decreto nº 67.326/70, que dispôs sobre o Sipec, e o de nº 93.237/86, que regulou as atividades de Advocacia Consultiva da União, de modo que se conflito houvesse entre eles operar-se-ia a revogação de norma anterior pela posterior, entendemos que a matéria merece ser discutida, a fim de se espancarem as dúvidas que possam remanescer quanto aos reais propósitos que ditaram a edição do Decreto nº 93.237/86.

Antes de tudo, fique bem claro o seguinte: a Advocacia Consultiva da União, tal como concebida no Decreto nº 93.237/86, está estruturada para desempenhar as atividades e prestar o assessoramento que são específicos da área jurídica, a saber, fixar, para os órgãos e entidades da administração federal, a interpretação das leis e atos normativos, velar pelo controle interno da legalidade dos atos da administração e opinar, quanto aos aspectos legais, nas controvérsias interadministrativas (arts. 4º a 9º). Essas atribuições se entrelaçam e se complementam de tal forma que se tornam indissociáveis. E mais, por sua especificidade, só os órgãos de assessoramento jurídico podem exercê-las.

Não há no Decreto nº 67.326/70 dispositivo que atribua ao Sipec competência que conflite com as acima indicadas, próprias dos órgãos de assessoramento jurídico. As atribuições do Sipec, mesmo da sua Coordenadoria de Legislação de Pessoal, têm direcionamento específico: a administração de pessoal. A legislação de pessoal é uma das funções básicas da administração de pessoal (Decreto nº 67.326/70, art. 2º, V). Desdobramento disso é o que se contém no art 6º do citado Decreto, *verbis*:

"Art. 6º — Ao órgão central do Sipec competirá o estudo, formulação de diretri-

zes, orientação normativa, coordenação, supervisão, controle e fiscalização específica de assuntos concernentes à administração do pessoal civil da administração federal."

Poderia parecer, à primeira vista, que, nesse art. 6º, à Colepe competiria exercer as atividades próprias dos órgãos de assessoramento jurídico, numa superposição de competência. O que, entretanto, não ocorre. Nem a recíproca é verdadeira, isto é, não cabe à consultoria jurídica exercer as atividades próprias do Sipec. O assessoramento jurídico, nos ministérios, e da consultoria jurídica e, no Ministério da Fazenda, é da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (Decreto-lei nº 200/67, art. 29, §§ 2º e 4º). O fato de à Colepe competir a orientação normativa em assuntos concernentes à administração de pessoal, dentro do Sipec, em nada afeta a competência da Consultoria Jurídica da Sedap para fixar a interpretação das leis e atos normativos, velar pelo controle interno da legalidade dos atos administrativos e opinar, quanto aos aspectos legais, nas controvérsias interadministrativas. Exemplo disso é a presente consulta que, a despeito do Parecer nº 763/86 da Colepe que a motivou, só ficou com sua instrução completa com o Parecer CJ/Sedap nº 03/87 da Consultoria Jurídica, em atenção ao art. 21 do Decreto nº 92.889, de 7.7.86, segundo o qual "as consultas devem ser acompanhadas (...) com pareceres conclusivos dos órgãos jurídicos das repartições interessadas". O órgão jurídico da Sedap é sua Consultoria Jurídica, e não a Colepe, por isso o parecer desta é insuficiente à instrução da consulta, nos precisos termos do art. 21 aludido.

Como se vê, também não há conflito de competência gerado pelas disposições dos Decretos n.os 67.326/70 e 93.237/86, no pertinente aos sistemas de pessoal e de assessoramento jurídico, *data venia*, improcedendo as conclusões, neste sentido, do Parecer nº 763/86 da Colepe.

Mas, ainda que assim não fosse, isto é, admitido, para argumentar, o conflito entre o Decreto nº 93.237/86, que estruturou a Advocacia Jurídica da União, e as normas do Decreto-lei nº 200/67 ou do Decreto nº 67.326/70, ainda assim, prevaleceriam, *data venia*, as disposições posteriores do Decreto nº 93.237/86, baixado com fundamento no art. 81, V, da Constituição Federal, que confere ao presidente da República competência privativa para "dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração federal", que é a hipótese da Advocacia Consultiva da União. Essa competência do presidente da República só encontra óbices nos princípios *da separação dos Poderes* e *da reserva de lei* (Mello Filho, José Celso de. *Constituição Federal anotada*. 2. ed. ampliada. p. 256), que inexistem na espécie.

IV

Conclusão

Concluindo, pois, temos que:

a) não há conflito entre o Decreto nº 93.237/86 e os arts. 30 e 31, do Decreto-lei nº 200/67, nem entre ele e o Decreto nº 67.236/70, porque o Decreto-lei nº 200/67 não fixou a competência de cada sistema de atividades auxiliares, nos citados artigos, nem o Decreto nº 67.236/70, dispondo sobre a competência do Sipec, fê-lo subtraindo parte da competência da Consultoria Jurídica da Sedap; e,

b) ainda que conflito houvesse, admita-se para argumentar, prevaleceriam as disposições posteriores do Decreto nº 93.237/86, baixado com fundamento no art. 81, V, da Constituição Federal, o qual, dispondo sobre a estruturação, atribuições e funcionamento da Advocacia Consultiva da União, no uso da competência privativa do chefe do Poder Executivo, não poderia ser travado por normas da legislação ordinária ou regulamentares, que, se com ele conflitantes, estariam revogadas.

É o parecer.

Sub censura.

Brasília, 25 de março de 1987. — *Hermenito Dourado*, Consultor da República.