



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**  
Secretaria Executiva

Espanada dos Ministérios, Bloco "L" - 7º andar - sala 705  
TEL (061) 2022-8721 - FAX Nº 55 (061) 2022-8742  
70047-900 - Brasília - DF - BRASIL

**OFÍCIO /2016/SE-GAB / N.º 17**  
**(CIRCULAR)**

Brasília, 16 de setembro de 2016.

A Sua Magnificência o(a) Senhor(a)  
**Reitor(a) das Universidades Federais e Institutos Federais.**

Assunto: **Tribunal de Contas da União – TCU.**  
Interessados: **TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO/ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO.**  
Assunto: **Universidades Federais. Representação jurídica/TCU 033.330/20131. Acórdão 4594/2016-TCU 1ª Câmara**

Magnífico Reitor,

1. De ordem da Secretária-Executiva do Ministério da Educação, Profª Maria Helena Guimarães de Castro, encaminho a Vossa Magnificência o OFÍCIO 0486/2016-TCU/SecexEducação, de 20/7/2016, da Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto – SecexEducação / TCU, no qual enviou cópia do Acórdão 4594/2016 1ª Câmara, bem como da instrução da Unidade Técnica que o fundamentou, para conhecimento e adoção de providência quanto à recomendação constante no item 1.6 do referido Acórdão.

2. Aproveito a oportunidade para encaminhar o Parecer nº 01066/2016/CONJUR-MEC/CGU/AGU/EVCR, de 29 de agosto de 2016, em que a Consultoria Jurídica deste Ministério se pronunciou sobre o referido assunto.

Atenciosamente,

**FELIPE SARTORI SIGOLLO**  
Secretário-Executivo, Adjunto

*Ciente e  
Reitor*

*arquivado*

*Abelias*

**Célia Maria da Rocha Ribeiro**  
**CHEFE DE GABINETE**  
**UFRN - Mat. 6347439**

*20/10/16*

*Ani Gizele S. das Neves*  
UFRN - Gabinete do Reitor

Recebido 28/09/2016



**Tribunal de Contas da União**

Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto

Ofício 0486/2016-TCU/SecexEducação, de 20/7/2016  
Natureza: Notificação

Processo TC 033.330/2013-1

À Senhora  
**MARIA HELENA GUIMARÃES DE CASTRO**  
Secretária-Executiva  
Secretaria-Executiva do Ministério da Educação – SE/ME  
Esplanada dos Ministérios, Bl. L - 7º Andar - Gabinete  
**70.047-900 - Brasília - DF**

Senhora Secretária-Executiva,

1. Notifico Vossa Senhoria de que este Tribunal, mediante o Acórdão 4594/2016-TCU-1ª Câmara, de 12/7/2016, apreciou o processo de representação em referência, autuado em atendimento ao determinado no item 9.4 do Acórdão 7289/2013-TCU-2ª Câmara, prolatado no âmbito do TC 012.953/2007-3.
2. Por oportuno, encaminho cópia do referido acórdão, bem como da instrução da Unidade Técnica que o fundamentou, para conhecimento e adoção de providências quanto à recomendação constante no item 1.6 do referido acórdão.

Atenciosamente,

*Assinado eletronicamente*  
**ISMAR BARBOSA CRUZ**  
Secretário

Endereço: SAFS Qd 4 Lote 1 – Anexo III – sala 119 - SAFS - 70042-900 - Brasília / DF  
email: [secexeduc@tcu.gov.br](mailto:secexeduc@tcu.gov.br)

Atendimento ao público externo: dias úteis, de segunda a sexta-feira, das 10 às 18 horas.

Para verificar as assinaturas, acesse [www.tcu.gov.br/autenticidade](http://www.tcu.gov.br/autenticidade), informando o código 56034617.



**ACÓRDÃO Nº 4594/2016 - TCU - 1ª Câmara**

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, arts. 17, inciso IV; 143, inciso III; 235 c/c o art. 237, parágrafo único, e art. 237, todos do Regimento Interno/TCU, em conhecer da presente representação, por preencher os requisitos de admissibilidade, para, no mérito, considerá-la procedente; adotar a medida a seguir; e arquivar os presentes autos, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

**1. Processo TC-033.330/2013-1 (REPRESENTAÇÃO)**

- 1.1. Órgão/Entidade: Secretaria de Educação Superior (MEC)
- 1.2. Relator: Ministro Bruno Dantas
- 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou
- 1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEduc).
- 1.5. Representação legal: não há.
- 1.6. Recomendar ao Ministério da Educação que emita orientação às autarquias e fundações a ele vinculados, de que a representação jurídica dessas entidades deve ser feita, prioritariamente, pelos advogados públicos vinculados à Advocacia-Geral da União; em situações excepcionais, para atendimento de demandas específicas, de natureza não continuada e devidamente fundamentadas, admite-se a contratação de advogados externos, via de regra, por licitação.

**Dados da Sessão:**

Ata nº 24/2016 – 1ª Câmara

Data: 12/7/2016 – Ordinária

Relator: Ministro BRUNO DANTAS

Presidente: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral LUCAS ROCHA FURTADO

TCU, em 12 de julho de 2016.

Documento eletrônico gerado automaticamente pelo Sistema SAGAS



**TC 033.330/2013-1**

**Tipo:** Representação

**Unidade jurisdicionada:** Ministério da Educação - MEC

**Representante:** SecexEducação

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** mérito

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de representação autuada em atendimento ao determinado no item 9.4 do Acórdão 7289/2013-TCU-2ª Câmara, prolatado no âmbito do TC 012.953/2007-3, com determinação à SecexEducação que realize, em autos apartados de Representação, análise acerca da possibilidade de contratação de escritórios de advocacia para a defesa dos interesses das Universidades Federais conforme peças extraídas daquele processo.

## HISTÓRICO

2. Neste processo se dá tratamento a assunto cuja apuração e apreciação não têm relação de dependência com os assuntos tratados no processo originador - TC 012.953/2007-3. Nada obstante, cabe apresentar um resumido histórico do ocorrido naquele processo, a título de contextualização.

3. O processo originador foi autuado para documentar auditoria de conformidade na Universidade Federal de Alagoas - UFAL, no ano de 2007, com o objetivo de verificar folha de pagamentos, consistência de informações contidas em processos de aposentadorias e pensões e outros assuntos referentes à área de pessoal. Ao final dos trabalhos, foi prolatado o Acórdão 567/2008 — TCU — 2ª Câmara.

4. Contra o esse Acórdão, a UFAL apresentou recurso, ao qual o TCU deu provimento parcial, ao prolar o Acórdão 4.447/2011-TCU-2ª Câmara. Após a prolação desse Acórdão, em 2011, a Advocacia-Geral da União - AGU - compareceu aos autos (cópia à pç. 6 deste processo) e ingressou com pedido de reconhecimento nulidade daquele Acórdão reformatório, apontando dois motivos, sendo um deles, e que interessa ao presente processo, o da existência de vício na representação processual da UFAL, que se utilizou de advogado particular, quando deveria ter sido representada pela Procuradoria-Geral Federal ou pela Advocacia-Geral da União, nos termos da Constituição Federal e da Lei 10.480/2002.

5. O recurso foi analisado pela unidade técnica de recursos - Serur - e foi denegado por meio do Acórdão 1.474/2012 - 2ª Câmara, de 13/3/2012. Em face desse Acórdão, a AGU interpôs pedido de reexame, indeferido pelo Acórdão 4.857/2012 - 2ª Câmara, de 10/7/2012. A Advocacia-Geral intentou novo pedido de nulidade, desta vez contra este último acórdão, alegando vício no julgamento do recurso, em razão de suposta violação ao art. 154 do Regimento Interno do Tribunal.

6. Na sequência da tramitação a representante do Ministério Público junto ao TCU pediu vista do processo e a ele anexou um Parecer (cópia à pç. 14 deste processo), em que examinou a questão do alegado vício na representação processual da universidade. Nessa peça o MPTCU entendeu que a solução mais apropriada aos parâmetros constitucionais e legais vigentes (art. 131, CF/1988 e Lei 10.480/2002) seria aquela cuja regra é a vedação à contratação de escritórios de advocacia privados, excetuados os casos em que o órgão ou a entidade não contem com o assessoramento de uma procuradoria federal, ou de órgão a ela vinculado. Ao final, propôs submeter a questão à apreciação do Plenário, para de fixação de tal entendimento, nos termos do art. 16, V, do RI/TCU.

7. O processo foi apreciado pela 2ª Câmara, em sessão do dia 26/11/2013, ocasião em que o Ministro Raimundo Carreiro emitiu declaração de voto sobre o assunto (cópia à pç.15), e, delimitando-o ao caso das Universidades, fez agregar a determinação do item 9.4 do Acórdão 7289/2013-TCU-2ª



Câmara, cujo atendimento é feito nos presentes autos.

#### EXAME DE ADMISSIBILIDADE

8. Inicialmente, deve-se registrar que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do representante, bem como encontrar-se acompanhada do indício concernente à irregularidade ou ilegalidade.

9. Além disso, a SecexEducação possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no inciso VI do art. 237 do RI/TCU.

10. Ainda, conforme dispõe o art. 103, § 1º, in fine, da Resolução – TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato da suposta irregularidade/ilegalidade, pois o dispêndio financeiro com a contratação de advogados particulares em situações não albergadas pela legislação ou pela jurisprudência do Tribunal pode causar prejuízo às universidades.

11. Dessa forma, propõe-se o exame da matéria nestes autos, nos termos do art. 234, § 2º, segunda parte, do Regimento Interno do TCU, aplicável às representações de acordo com o parágrafo único do art. 237 do mesmo RI/TCU.

#### EXAME TÉCNICO

12. De início, é oportuno abordar, mas sem a necessidade de aprofundar no exame, questão pacificada no Tribunal, no sentido de que a constituição de advogado para elaborar a defesa da parte nos processos administrativos é uma faculdade, e não uma exigência como no processo judicial, não implicando sua ausência a nulidade dos atos (Acórdãos 955/2010-TCU-1ª Câmara, 286/2010-TCU-1ª Câmara, 408/2010-TCU-2ª Câmara, 2.826/2009-TCU-2ª Câmara, 2.199/2008-TCU-Plenário). Tudo conforme o Regimento Interno do TCU.

Art. 145. As partes podem praticar os atos processuais diretamente ou por intermédio de procurador regularmente constituído, ainda que não seja advogado.

13. No caso das universidades, é inegável a capacidade postulatória do Reitor, enquanto representante legal da Universidade, nos processos de interesse da autarquia.

14. Ainda sem entrar na questão principal a ser analisada, mas seguindo a ordem disposta no Regimento Interno, é necessário falar da primeira verificação a ser feita, quando a parte constitui procurador para representá-la. Veja-se o teor dos dispositivos regimentais inseridos como parágrafos no retro transcrito art. 145.

§ 1º Constatado vício na representação da parte, o relator fixará prazo de dez dias para que o responsável ou interessado promova a regularização, sob pena de serem tidos como inexistentes os atos praticados pelo procurador.

§ 2º Não se aplica o disposto no final do parágrafo anterior ao caso de juntada de documentos que efetivamente contribuam na busca da verdade material.

15. Essa primeira verificação a ser feita pela unidade técnica do TCU, trata-se, na verdade, da mais básica obrigação atribuída aos órgãos administrativos e jurisdicionais, qual seja, o de verificar os poderes de representação daqueles que postulam em nome de outra pessoa.

16. Nesse ponto inicia-se a análise requerida a esta unidade técnica, acerca da regularidade na contratação de escritórios de advocacia para a defesa dos interesses das Universidades Federais.

17. Como trazido na seção Histórico desta instrução, o caso concreto que levantou o assunto ocorreu em um recurso impetrado pela AGU contra deliberação do Tribunal. Naquela oportunidade, pediu a nulidade de acórdão reformatório de deliberação anterior proferida pelo TCU, alegando existência de vício na representação processual de uma universidade, que se utilizou de advogado



particular, quando deveria ter sido representada pela Procuradoria-Geral Federal ou pela Advocacia-Geral da União, nos termos da Constituição Federal e da Lei 10.480/2002.

18. Trazido para os termos regimentais, equivale dizer que a recorrente – AGU – arguiu nulidade dos atos processuais, uma vez que a parte não teria sido assistida por procurador regularmente constituído para o desempenho de defesa técnica.

19. Valendo-se das peças extraídas do processo originador (TC 012.953/2007-3), e analisando-se as posições ali defendidas, conclui-se ser possível estudar a questão sob duas óticas: a da reserva legal – defendida pela AGU – e a da conformação, à lei, de situações excepcionais, em ótica extraída da jurisprudência do TCU.

#### **Da reserva legal**

20. A primeira referência à representação processual dessas entidades está, cronológica e hierarquicamente, no texto da Constituição Federal que trata de Advocacia Pública:

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

21. A vinculação entre a AGU e a representação das autarquias foi explicitada na Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, que instituiu a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, nos seguintes termos:

Art. 2º

(...)

§ 3º - As Procuradorias e Departamentos Jurídicos das autarquias e fundações públicas são órgãos vinculados à Advocacia-Geral da União.

22. No âmbito das universidades, esses quadros jurídicos são as Procuradorias-Gerais Federais, que surgiram com a publicação da Lei nº 10.480, de 2002, que tratou do quadro de pessoal da AGU.

Art. 9º É criada a Procuradoria-Geral Federal, à qual fica assegurada autonomia administrativa e financeira, vinculada à Advocacia-Geral da União.

Parágrafo único. Incumbe à Advocacia-Geral da União a supervisão da Procuradoria-Geral Federal.

Art. 10. À Procuradoria-Geral Federal compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial. (grifamos)

23. Assim, analisado somente dessa ótica, e tendo em vista que uma universidade federal é uma autarquia federal, ou seja, integrante da Administração Indireta da União, tem-se que os limites de sua atuação devem seguir o está escrito em Lei. Isso levaria à conclusão de que a contratação de escritórios particulares de advocacia para defender os interesses de uma universidade configuraria irregularidade. Entretanto, como antes mencionado, a análise não pode ser circunscrita a essa ótica, e, por isso, no tópico seguinte, analisa-se também a jurisprudência do Tribunal de Contas da União acerca da matéria.

#### **A linha jurisprudencial do TCU**

24. Não se identificou, na pesquisa realizada nos sistemas informatizados, processo ou deliberação do TCU abordando a questão da reserva legal à AGU ou a Procuradorias para fazer a representação de autarquias, como as universidades. Todavia, os resultados da pesquisa trouxeram várias deliberações, das quais são exemplos os Acórdãos 250/2002, 2937/2011, 2833/2012, 202/2015 e



2100/2015, do Plenário, 4196/2011 – 1ª Câmara, 11913/2011 - 2ª Câmara, em que é possível identificar a corrente linha jurisprudencial, em situações mais gerais que a das universidades, mas que, como se verá posteriormente, fornecem subsídios para a proposta de encaminhamento que será feita ao final desta instrução.

25. Como primeiro exemplo, veja-se deliberação em caso que a entidade dispunha de corpo jurídico próprio e ainda assim admitiu-se a contratação externa.

2. Este TCU tem admitido a possibilidade de que órgãos e entidades se utilizem da prestação de serviços de advocacia, ainda que disponham de corpo jurídico próprio, sempre que restar comprovada tal necessidade, quer em função de demanda excessiva, incompatível com o volume de serviço possível de ser suprido por servidores/empregados do quadro próprio, quer em função da especificidade da questão a ser discutida ou ainda da existência de conflitos entre os interesses da instituição e dos empregados que poderiam vir a defendê-la. (Voto condutor do Acórdão 250/2002-TCU-Plenário – grifos nossos).

26. Admitindo um paralelismo de raciocínio, poderíamos considerar que uma universidade, que tem a sua disposição o corpo jurídico da Procuradoria-Geral Federal, também poderia se valer do entendimento acima, nos casos nele explicitados.

27. O segundo exemplo, a seguir transcrito, admite a excepcionalidade e vai além, estabelecendo as condicionantes da especificidade e da natureza.

16. A terceirização de serviços advocatícios não é indistintamente vedada à Administração Pública. Contudo, nos casos em que o cargo de advogado integra o quadro de pessoal do órgão ou entidade, como ocorre na (...), a terceirização somente é admitida excepcionalmente, para atendimento de demandas que ultrapassem a capacidade do próprio quadro e que sejam, concomitantemente, específicas e de natureza não continuada. A inobservância destes preceitos implica, via de regra, violação à exigência constitucional de concurso público para a contratação de servidores. (Voto condutor do Acórdão 2833/2012-TCU-Plenário – grifos nossos)

28. O Acórdão exemplificativo a seguir transcrito adota a mesma linha, e aborda também a necessidade, em regra, de licitação para escolha do escritório a ser contratado.

21. De acordo com o Ministro Relator do Acórdão 3.095/2008-TCU-2ª Câmara e conforme destacado no voto condutor do Acórdão 852/2008-TCU-Plenário, a natureza singular se caracteriza como uma situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por todo e qualquer profissional especializado. Envolve os casos que demandam mais do que a simples especialização, pois apresentam complexidades que impedem obtenção de solução satisfatória a partir da contratação de qualquer profissional.

22. Considera-se justificada a decisão do (...) em contratar um escritório de advocacia terceirizado em detrimento do uso dos advogados do seu quadro funcional, considerando que estes foram colegas de trabalho do autor da ação judicial e têm interesses pessoais no deslinde do feito, o que os coloca sob suspeição.

23. Contudo, entende-se que não foi acertada a decisão dos gestores (...) de efetuar a contratação com base no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, pois, apesar de ser uma causa complexa, não restou comprovada a inviabilidade fática ou jurídica de competição, a singularidade do objeto e a notoriedade do contratado.

24. Ademais, de acordo com o Acórdão 4.050/2011-TCU-2ª Câmara, quando a competição por serviços advocatícios revelar-se inviável, deve ser realizada pré-qualificação dos profissionais aptos a prestarem os serviços demandados, por meio da adoção de sistemática objetiva e imparcial de distribuição de causas e trabalhos entre os pré-qualificados, resguardados os princípios da publicidade, igualdade e legalidade e anotados nos processos de contratação por inexigibilidade de licitação os elementos que justifiquem adequadamente os preços praticados, de modo a atender ao inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal e ao inciso III do parágrafo único do art. 26 da Lei 8.666/1993. (Relatório do Acórdão 2100/2015-TCU-Plenário – grifos nossos).



29. Para finalizar o rol de deliberações exemplificativas, a apresentada a seguir aborda a questão da necessidade de realização de concurso público, nos casos em que a carreira de advogado faça parte dos quadros da entidade.

9.2. determinar à (...) que elabore plano de ação para adequar a sua realidade organizacional no tocante ao quantitativo de servidores efetivos da carreira de advogado necessários para fazer frente às projeções de demanda de ações judiciais, considerando, inclusive, o atual estoque das ações judiciais nas quais figura como parte, remetendo a esta Corte de Contas cópia do referido cronograma, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da ciência da presente deliberação;

9.3. alertar a (...) de que eventual carência de seu quadro de pessoal deve ser suprida, utilizando-se do meio adequado para tanto, via concurso público, evitando o excesso de contratação de serviços advocatícios, uma vez que existe o cargo de advogado júnior em seu plano de cargos; (Acórdão 2937/2011-TCU-Plenário – grifos nossos)

30. Do estudo de deliberações como as apresentadas nos itens anteriores é possível extrair a linha adotada pelo Tribunal, priorizando a representação jurídica via quadros próprios, mas sem deixar de reconhecer que existem excepcionalidades.

31. Importante observar que a flexibilidade inferida das deliberações não está em desacordo com disposições constitucionais e legais, pois só admite a contratação de advocacia privada em situações excepcionais e, principalmente, que essas medidas de exceção, quando ocorrerem, devem seguir os institutos preconizados para a Administração Pública, quais sejam, a realização de concurso ou a realização de licitação.

32. Conjugando-se as duas óticas antes analisadas, e delimitando as conclusões ao caso das universidades, como determinado no Acórdão ordenador deste trabalho, pode-se opinar no sentido de que, aos quadros de advogados públicos que prestam serviços às universidades, vinculados à Advocacia-Geral da União, e que devem ser supridos via concurso público, cabe, prioritariamente, a representação processual dessas entidades; em situações excepcionais, para atendimento de demandas específicas, de natureza não continuada, devidamente fundamentadas, admite-se a contratação de advogados externos, via de regra, por licitação.

## CONCLUSÃO

33. O presente processo foi autuado em atendimento a deliberação da 2ª Câmara, para que esta unidade técnica analisasse a possibilidade de contratação de escritórios de advocacia para a defesa dos interesses das Universidades Federais, conforme peças extraídas do TC 012.953/2007-3.

34. Tais peças trataram de Recurso impetrado pela AGU contra deliberação do Tribunal. Naquela oportunidade, pediu-se a nulidade de um Acórdão reformatório de deliberação anterior proferida por esta Casa, alegando existência de vício na representação processual de uma universidade, que se utilizou de advogado particular, quando deveria ter sido representada pela Procuradoria-Geral Federal ou pela Advocacia-Geral da União, nos termos da Constituição Federal e da Lei 10.480/2002. Noutros termos, a parte – universidade – não teria sido assistida por procurador regularmente constituído para o desempenho de defesa técnica, configurando-se uma irregularidade.

35. De início, consignou-se questão pacificada no Tribunal, no sentido de que a constituição de advogado para elaborar a defesa da parte nos processos administrativos é uma faculdade, e não uma exigência. No caso das universidades, essa capacidade postulatória caberia ao Reitor, como seu representante legal, nos processos de interesse da autarquia.

36. Na sequência, estudou-se a representação jurídica das universidades sob duas óticas: a da reserva legal – defendida pela AGU – e a da conformação, à lei, de situações excepcionais, em ótica extraída da jurisprudência do TCU.

37. Quanto à primeira, e considerando que uma universidade federal é uma autarquia federal, ou seja, integrante da Administração Indireta da União, tem-se que os limites de sua atuação devem



seguir o está escrito em Lei. Isso, isoladamente, levaria à conclusão de que a contratação de escritórios particulares de advocacia para defender os interesses de uma universidade configura uma irregularidade.

38. No estudo da segunda, foi possível extrair da jurisprudência do Tribunal que esta Casa prioriza a representação jurídica via quadros próprios, mas sem deixar de reconhecer que existem excepcionalidades. Importante observar que a flexibilidade inferida das deliberações não está em desacordo com disposições constitucionais e legais, pois só admite a contratação de advocacia privada em situações excepcionais e, principalmente, que essas medidas de exceção, quando ocorrerem, devem seguir os institutos preconizados para a Administração Pública, quais sejam, a realização de concurso ou a realização de licitação.

39. Com base nos textos legais e nos casos estudados, pode-se concluir o seguinte, para o caso de uma universidade que tem a sua disposição o corpo jurídico da Procuradoria-Geral Federal: aos quadros de advogados públicos que prestam serviços às universidades, vinculados à Advocacia-Geral da União, e que devem ser supridos via concurso público, cabe, prioritariamente, a representação processual dessas entidades; em situações excepcionais, para atendimento de demandas específicas, de natureza não continuada, devidamente fundamentadas, admite-se a contratação de advogados externos, via de regra, por licitação.

#### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

40. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:  
a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente;

b) recomendar ao Ministério da Educação que emita orientação às autarquias e fundações a ele vinculados, de que a representação jurídica dessas entidades deve ser feita, prioritariamente, pelos advogados públicos vinculados à Advocacia-Geral da União; em situações excepcionais, para atendimento de demandas específicas, de natureza não continuada e devidamente fundamentadas, admite-se a contratação de advogados externos, via de regra, por licitação.

c) arquivar o presente processo.

SecexEducação, em 31 de maio de 2016.

*(Assinado eletronicamente)*

CARLOS S. DA COSTA

AUFC – Mat. 4552-7



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS  
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO 'L' SALA 723 7º ANDAR PLANO PILOTO 70047-900 BRASÍLIA - DF  
(61) 2022-7455

---

**PARECER n. 01066/2016/CONJUR-MEC/CGU/AGU/EVCR**

**NUP: 23000.034928/2016-69**

**INTERESSADOS: TCU TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

**ASSUNTOS: INTIMAÇÃO / NOTIFICAÇÃO**

**EMENTA:**

I – Tribunal de Contas da União. Ofício 0489/2016/TCU/SecexEducação. TC 033.330/20131.Acordão 4594/2016TCU1ª Câmara.

II – Universidades Federais. AGU/PGF. Representação jurídica.

III – Entendimento no sentido de que cabe exclusivamente à AGU/PGF a representação jurídica das Universidades Federais.

IV – Decisão objeto de recurso interposto pela Advocacia-Geral da União

Senhora Consultora Jurídica da Matéria Administrativa,

**1. RELATÓRIO**

1. O Tribunal de Contas da União, por meio do Ofício 0489/2016TCU/SecexEducação, notificou a Secretaria Executiva deste Ministério para ciência da decisão proferida pela 1ª Câmara daquele Tribunal no bojo do Acórdão nº 4594/2016TCUª Câmara, especificamente para a adoção das providências constantes no item 1.6 do referido Acórdão.

2.

3. Em consequência, a Secretaria Executiva encaminhou os autos a esta Consultoria Jurídica para conhecimento e providências pertinentes.

4. É o breve relatório.

**2. FUNDAMENTAÇÃO**

5. A presente manifestação jurídica se dará à luz dos art. 131 da Constituição Federal e do art. 11, VI, “a” da Lei Complementar nº 73/1993, incumbindo a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar em questões relacionadas à conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, conforme disposto no Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União.

6. Cumpre-me antes mencionar que a Advocacia-Geral da União, órgão elevado ao status constitucional de função essencial à justiça, tem a competência para atuar na defesa dos interesses da administração federal direta e indireta, tanto na esfera judicial quanto extrajudicial.

7. Essa competência decorre do quanto foi estabelecido pela Constituição Federal em seu artigo 131, que assim dispõe:

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

8. No âmbito da administração indireta, especificamente das Universidades Federais, a defesa dos interesses das entidades cabe à Procuradoria-Geral Federal, por força do que determina o art. 10 da Lei nº 10.480/2002:

Art. 10. À Procuradoria-Geral Federal compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da de cobrança amigável ou judicial.

9. Qualquer entendimento em sentido contrário vem de encontro ao que está expressamente estabelecido no texto constitucional e nas leis que regulamentam a matéria e já pacificado no âmbito da jurisprudência pátria.

10. Pontuada a questão, temos que o Tribunal de Contas da União, no bojo do TC 012.953/20073 foi instado a se manifestar através de recurso da AGU acerca da **impossibilidade** das Universidades Federais contratarem advogados privados para atuarem na defesa de seus interesses.

11. Assim, no Acórdão AC 728943/132, item 9.4, o TCU determinou à sua Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEdu) que realizasse, em autos apartados e por meio de Representação, análise quanto à possibilidade de contratação de escritórios de advocacia para a defesa dos interesses das Universidades Federais, a despeito da existência de órgão incumbido de realizar tal mister.

12. Em julgamento realizado em 12/07/2016, decidiram os Ministros da 1ª Câmara do TCU, por meio do Acórdão 4594/2016/TCU1ª Câmara, por "Recomendar ao Ministério da Educação que emita orientação às autarquias e fundações a ele vinculadas, de que a representação jurídica dessas entidades deve ser feita, prioritariamente, pelos advogados públicos vinculados à Advocacia-Geral da União em situações excepcionais, para atendimento de demandas específicas, de natureza não continuada e devidamente fundamentadas, admite-se a contratação de advogados externos, via de regra, por licitação."

13. Este Ministério da Educação foi devidamente notificado da decisão através do Ofício 0489/2016/TCU/SecexEducação, conforme já citado acima.

14. Ocorre que em consulta ao andamento processual dos autos da Representação que tramitam no âmbito da Corte de Contas foi possível verificar que a Advocacia-Geral da União, por seu órgão competente, opôs Embargos de Declaração em face do Acórdão 4594/2016/TCU1ª Câmara. **Sustentou a AGU no bojo do recurso:**

O Acórdão n' 459412016 - TCU - 1ª Câmara, julgado por relação, formou-se a partir de Denúncia apresentada pela Advocacia-Geral da União (AGU) face à representação extrajudicial ilegal por Autarquia Federal perante esse Colendo Tribunal de Contas da União (TCU).

A AGU defendeu que "autarquias federais e demais órgãos que compõem a Administração indireta tia União somente podem ser representados por membros de carreira pública integrante da Advocacia-Geral da União' conforme a legislação oportunamente arrolada.

A ação da AGU visou resguardar a máxima efetividade da Constituição da República, a legislação pátria infraconstitucional, e a organização da Administração Pública Federal.

Visou também evitar que questões de interesse público, cuja orientação compete à advocacia pública, fossem julgadas em detrimento do interesse do órgão público que lhe é juridicamente vinculado.

Isto, porque, a própria representação de Autarquias e Fundações Públicas EM NENHUMA SITUAÇÃO pode ser oferecida por advogado privado.

Contudo, equivocadamente, o Relatório da Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto privilegiou a orientação dirigida à regulação da forma em que deve ocorrer o dispêndio da verba pública destinada à contratação de advogado privado, conforme será discorrido mais adiante.

### **11 - DA CONTRADIÇÃO**

Ao examinar a matéria referente à reserva legal, nos itens 20 a 23 da instrução técnica de 31 de maio de 2016, o Auditor Federal de Controle Externo conclui acertadamente - como não poderia deixar de ser - que:

tendo em vista que uma universidade federal é uma autarquia federal, ou seja, integrante da Administração Indireta da União, tem-se que os limites de sua atuação devem seguir o esta escrito em Lei. Isso levaria à conclusão de que a contratação de escritórios particulares de advocacia para defender os interesses de uma universidade configuraria irregularidade.

No entanto, mais adiante, no mesmo parágrafo, o Auditor ressalva que a matéria não poderia ser examinada somente pela ótica da lei, devendo ser analisada também segundo a jurisprudência do TCU.

Aqui ocorreu o primeiro equívoco da Instrução que fundamentou o acórdão embargado: evidentemente a jurisprudência do TeU não pode levar à interpretação que seja contrária a lei.

Surge o segundo equívoco da Instrução Técnica: os acórdãos citados como referência não foram extraídos de processos em que figurou como parte uma Autarquia, mas sim onde foram consideradas sociedades de economia mista ou empresas públicas que possuíam quadros deficitários de advogados. Dessa forma, aplicou-se o entendimento dado a organizações de regime híbrido, que em momento algum pode ser estendido a Autarquias e Fundações Públicas, as quais possuem regime jurídico essencialmente público.

o próprio Auditor, no esforço de buscar jurisprudência aplicável, faz a ressalva de que "não se identificou, na pesquisa realizada nos sistemas informatizados, processo ou deliberação do TeU abordando a questão da reserva legal à AGU ou a Procuradorias para fazer a representação de autarquias, como as universidades".

essencialidade discrepante da jurisprudência colhida com a situação dos autos, por si só tecnicamente impede o julgamento por relação. Os equívocos apontados demonstram ainda contradição dos fundamentos utilizados pelo acórdão embargado com o conteúdo da decisão.

### **III - DA OMISSÃO QUANTO A LEGISLAÇÃO APLICÁVEL**

Afora o acima dito, a decisão embargada não privilegiou a legislação pátria, sendo silente sobre os argumentos legais trazidos na Denúncia da AGU, os quais se reproduz adiante:

Com efeito, a Constituição de 1988 atribuiu à Advocacia-Geral da União a representação judicial e extrajudicial da UNIÃO, na forma do art. 131, caput:

(...)

Via de consequência, autarquias e fundações públicas que se fazem representar por advogados constituídos por instrumentos privados o fazem de maneira ilegal.

A linha de entendimento pode ser ilustrada pelo Parecer nO AGU/SFT001/2009 e a Nota n' 5/2016/DECOR/CGU/AGU, que retratam, sem sombra de dúvidas, que "h) não há amparo no art. 131, caput, da Constituição federal e lia Lei Complementar nº) 73, de 1993, a contratação excepcional de serviços particulares de advocacia por órgãos e entidades da Administração Pública direta, autárquica e fundacional" (documentos anexos).

Confira-se ainda o entendimento do Supremo Tribunal Federal manifestado por ocasião do julgamento da Reclamação 8025/SP:

Preliminarmente, o Tribunal afirmou a ilegitimidade da representação judicial do advogado constituído pelo Presidente do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, que deveria ser feita pela Advocacia Geral da União, desconsiderando a sustentação oral realizada, vencidos os Senhores Ministros Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski e Carlos Britto, que permitiam a sustentação oral do advogado do reclamante e posteriormente do advogado constituído pelo Presidente do TRF da 3a Região (Rei 8025, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 09/12/2009, DJe145DIVULG 05-08-2010 PUBLIC 06-08-2010 EMENT VOL-02409-02 PP00433).

Nota-se, ademais, a obscuridade da expressão "situações excepcionais" a que a decisão embargada contempla para ressaltar o que não foi ressaltado pela lei, e deixa exacerbada discricionariedade ao gestor que não se coaduna com a boa prática administrativa.

### **IV - DA OMISSÃO QUANTO AO PEDIDO**

Por fim, observa-se que não houve qualquer pronunciamento sobre o pedido formulado na Denúncia apresentada pela AGU, onde se requereu a apuração de irregularidades no âmbito dessa Colenda Corte de Contas da seguinte forma:

Dessa forma, a fim de resguardar suas prerrogativas constitucionais, a Advocacia-Geral da União requer, com fundamento nos §§ 30 e 40 do art. 53 da Lei Orgânica do TCU, o recebimento presente denúncia e a apuração da existência de outras representações extrajudiciais ilegais de autarquias ou fundações públicas no âmbito desta Corte de Contas, bem como a disponibilização desses dados à Requerente, para que sejam tomadas as providências cabíveis dentro da Administração Pública Federal.

(...)

Dessa forma, requer-se que o Acórdão nO 4594120 16 - TCU - 1ª Câmara seja revisto para o fim de dirigir-se especificamente à situação retratada na Denúncia apresentada pela AGU e apreciar o pedido estampado pela Denunciante.

Com essas considerações, requer-se o acolhimento dos presentes embargos para conformação do Acórdão à Lei.

15. Segundo dispõe o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, a oposição de embargos de declaração tem o condão de suspender os efeitos da decisão até que o Tribunal julgue os fundamentos do recurso oposto. **Vejamos o que dispõe o § 3º do art. 287 do RITCU:**

Art. 287. Cabem embargos de declaração quando houver obscuridade, omissão ou contradição em acórdão do Tribunal.

(...)

§ 3º Os embargos de declaração suspendem os prazos para cumprimento do acórdão embargado e para interposição dos demais recursos previstos neste Regimento, aplicando-se, entretanto, o disposto no § 1º do art. 285.

16. No entanto, considerando que no item 1.6 do Acórdão 4594/2016/TCU1ª Câmara houve recomendação específica para este Ministério da Educação, sugere-se a comunicação do seu teor às autarquias e fundações vinculadas bem como do efeito suspensivo decorrente da oposição dos Embargos de Declaração acima mencionados.

### 3. CONCLUSÃO

17. Em conclusão, sugere-se o acatamento da recomendação proposta pelo Tribunal de Contas da União no item 1.6 do Acórdão 4594/2016/TCU1ª Câmara, para fins de comunicação de seu teor às autarquias e fundações vinculadas a este Ministério da Educação bem como do efeito suspensivo decorrente da oposição dos Embargos de Declaração pela Advocacia-Geral da União.

À consideração superior.

Brasília, 29 de agosto de 2016.

**EMANOELE VANESSA CORTES RIBEIRO**

Advogada da União

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23000034928201669 e da chave de acesso f9a6358d

---

Documento assinado eletronicamente por EMANOELE VANESSA CORTES RIBEIRO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 10431151 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EMANOELE VANESSA CORTES RIBEIRO. Data e Hora: 30-08-2016 12:01. Número de Série: 3298780489659453349. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---