EDIÇÃO EXTRA
ISSN 1677-7042
DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL • IMPRENSA NACIONAL
Ano CLX Nº 192-A
Brasília - DF, sexta-feira, 7 de outubro de 2022
SEÇÃO 1

Sumário

Presidência da República 1

.....Esta edição é composta de 6 páginas .....

Presidência da República

DESPACHO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

Processo nº 00406.000676/2022-54. Parecer nº BBL - 09, de 6 de outubro de 2022, do Advogado-Geral da União, que adotou, nos termos estabelecidos no Despacho do Consultor-Geral da União nº 00605/2022/GAB/CGU/AGU, o Parecer nº 00019/2022/CONSUNIAO/CGU/AGU. Aprovo. Publique-se para os fins do disposto no art. 40, § 1º, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993. Em 7 de outubro de 2022.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: 00406.000676/2022-54.
INTERESSADO: CORREGEDORIA-GERAL DA ADVOCACIA DA UNIÃO - CGAU.
ASSUNTO: INTERPRETAÇÃO DE NORMAS SOBRE CONFLITO DE INTERESSES, AGENDA DE COMPROMISSOS DE AGENTES PÚBLICOS DA AGU E SISTEMA DE INTEGRIDADE.

PARECER Nº BBL - 09

ADOTO, para os fins do art. 41 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, nos termos do Despacho do Consultor-Geral da União nº 00605/2022/GAB/CGU/AGU, datado de 06 de outubro de 2022, o Parecer nº 00019/2022/CONSUNIAO/CGU/AGU, datado de 05 de outubro de 2022, e submeto-o ao EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA, para os efeitos do art. 40, § 1º, da referida Lei Complementar, tendo em vista a relevância da matéria versada.

Brasília, data da assinatura eletrônica.

BRUNO BIANCO LEAL
Advogado-Geral da União

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
GABINETE
SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12 ANDAR - AGU SEDE IFONE (61) 2026-8557
BRASÍLIA/DF 70.070-030

DESPACHO n. 00605/2022/GAB/CGU/AGU

NUP: 00406.000676/2022-54
INTERESSADA: Corregedoria-Geral da Advocacia da União - CGAU.
ASSUNTO: Interpretação de normas sobre conflito de interesses, agenda de compromissos de agentes públicos da AGU e Sistema de Integridade.

Exmo. Senhor Advogado-Geral da União,

1. Aprovo o PARECER n. 00019/2022/CONSUNIAO/CGU/AGU, da lavra do Consultor da União, Dr. José Affonso de Albuquerque Netto.

2. Nestes termos, submeto as manifestações desta Consultoria-Geral da União a vossa análise para que, em sendo acolhidas, sejam encaminhadas à elevada apreciação do Excelentíssimo Senhor Presidente da República para os fins dos art. 40, § 1º, e art. 41, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

Brasília, 06 de outubro de 2022.

(assinado eletronicamente)
ARTHUR CERQUEIRA VALÉRIO
Advogado da União
Consultor-Geral da União

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA DA UNIÃO

PARECER n. 00019/2022/CONSUNIAO/CGU/AGU

NUP: 00406.000676/2022-54
INTERESSADA: Corregedoria-Geral da Advocacia da União - CGAU.
ASSUNTO: Interpretação de normas sobre conflito de interesses, agenda de compromissos de agentes públicos da AGU e Sistema de Integridade.

EMENTA: Consulta quanto à interpretação de normas relacionadas a conflito de interesses, à agenda de compromissos de agentes públicos da AGU e ao Sistema de Integridade. Tratamento especial conferido pela Constituição Federal à Advocacia-Geral da União. Art. 131 da Constituição Federal e Lei Complementar nº 73/1993.

1. A Advocacia-Geral da União, por desempenhar função essencial à Justiça, submete-se a regime diferenciado, com competência exclusiva para estabelecer normas quanto à sua organização, regulação e funcionamento, inclusive as relacionadas às atividades funcionais de seus membros e órgãos vinculados.

2. O art. 8º da Lei nº 12.813/2013 deve ser interpretado em conjunto com a Lei Complementar nº 73/1993, tendo a Advocacia-Geral da União a competência para apurar, estabelecer normas, procedimentos e mecanismos que objetivem prevenir ou impedir eventual conflito de interesses.

3. Cabe exclusivamente à Advocacia-Geral da União estabelecer, no âmbito de seus órgãos integrantes e vinculados, normas relativas a compromissos públicos; disciplinar os respectivos procedimentos relacionados à divulgação da agenda; dispor sobre regras de recebimento de presentes e hospitalidades; monitorar e fiscalizar a divulgação da agenda por parte de seus agentes públicos; e a gestão e gerenciamento de sistema de informação relacionado à atuação ou à atividade funcional de seus integrantes.

4. No âmbito da AGU, incumbe exclusivamente a ela estabelecer normas e procedimentos relacionados às competências da unidade responsável pela gestão da integridade; orientar as atividades relativas à gestão dos riscos para a integridade; exercer a supervisão técnica das atividades relacionadas aos programas de integridade; e definir a estratégia de integridade e respectivas iniciativas de desenvolvimento.

5. A despeito das conclusões jurídicas deste parecer, cumpre afirmar que não fica afastada a possibilidade de a AGU colaborar com órgãos e sistemas que operam na gestão pública federal, respeitada a sua autonomia decisória, normativa e fiscalizatória em relação à orientação e avaliação da conduta funcional de seus integrantes.

I - DO RELATÓRIO

1. Por meio do OFÍCIO n. 01161/2022/CGAU/AGU, a Corregedoria-Geral da Advocacia da União - CGAU solicitou manifestação desta Consultoria-Geral da União - CGU quanto à interpretação de normas relacionadas a conflito de interesses, à agenda de compromissos de agentes públicos da AGU e ao Sistema de Integridade.

2. Segundo narrado pela CGAU, a Controladoria-Geral da União encaminhou o Ofício-Circular nº 211/2022/SE-CGU (NUP 00400.001713/2022-00), informando à Advocacia-Geral da União - AGU acerca da disponibilização do módulo de treinamento do denominado Sistema e-Agendas, tendo em vista sua utilização obrigatória a partir de 9 de outubro de 2022, conforme o disposto no art. 25, inciso I, do Decreto nº 10.889/2021.

3. A CGAU aduz que a disciplina de compromissos públicos estabelecida pelo referido Decreto tem amparo na Lei nº 12.813/2013, a qual contempla regra que prescreve, para o Poder Executivo Federal, a publicação e divulgação obrigatória de agenda de compromissos públicos de agentes ocupantes de determinados cargos.

4. No entanto, suscita dúvida sobre a aplicação do referido Decreto no âmbito da Advocacia-Geral da União - AGU, tendo em vista as competências singulares e próprias da Instituição, que estabelecem "normas, procedimentos e mecanismos destinados à disciplina da agenda e da prevenção de conflitos de interesses; dirimir dúvidas e controvérsias acerca da interpretação das normas; e fiscalizar o cumprimento da divulgação de agenda de compromissos por agentes públicos da Advocacia-Geral da União e situações ensejadoras de conflitos de interesses."

5. A CGAU entende que a Advocacia Pública possui regime diferenciado, combinando regras do regime jurídico de agentes públicos com normas gerais do Estatuto da Advocacia (Lei nº 8.906/1994). Ademais, destaca que a arquitetura constitucional e legal da Advocacia-Geral da União consagra organização e funcionamento próprios, com instância correicional/disciplinar igualmente singular.

6. Outro aspecto inter-relacionado com a agenda de compromissos, também suscitado pela CGAU, diz respeito às sobreposições de competências normativas e de disciplina relacionada às funções de integridade, operadas pelo Decreto nº 10.756, de 27 de julho de 2021 (Sistema de Integridade).

7. Assim, a Corregedoria-Geral da Advocacia da União solicita a elaboração de parecer acerca dos contornos legais sobre a competência normativa, disciplina de procedimentos, supervisão técnica, fixação de interpretação de normas, fiscalização de atividade funcional, gestão de sistemas de informação e integração de sistemas de atividades auxiliares, esses estabelecidos pelos Decretos nº 10.889/2021 e nº 10.756/2021 em face de regras específicas relativas à organização e funcionamento da AGU, definidas na Lei Complementar nº 73/93, especialmente quanto aos seguintes pontos:

1.1) A quem compete estabelecer normas, procedimentos, disciplina recursal e mecanismos que objetivem prevenir ou impedir eventual conflito de interesses, no âmbito da Advocacia-Geral da União?

11.2) A quem cabe a gestão de informações relacionadas a conflitos de interesses e informações privilegiadas, no âmbito da Advocacia-Geral da União?

11.3) A quem compete avaliar, fiscalizar e apurar a ocorrência de situações que configuram conflito de interesses e determinar medidas para a prevenção ou eliminação do conflito, relativamente aos agentes da Advocacia-Geral da União?

11.4) A quem compete orientar e dirimir dúvidas e controvérsias acerca da interpretação das normas que regulam o conflito de interesses, inclusive as estabelecidas na Lei nº 12.813, de 2013, relacionadas a agentes públicos da Advocacia-Geral da União*?*

11.5) A quem compete: a) manifestar-se sobre a existência ou não de conflito de interesses nas consultas relacionadas a agentes públicos da Advocacia-Geral da União? b) autorizar ou não, em última instância, o exercício de atividade privada; e c) dispensar o cumprimento de período de impedimento, nas hipóteses de vacância do cargo, relativamente aos mesmos agentes?

11.6) A quem cabe a gestão e gerenciamento de informações e respectivos sistemas, bem como o monitoramento, processamento e fiscalização de ocorrências relacionadas a conflitos de interesse por parte agentes públicos da Advocacia-Geral da União?

11.7) A quem compete estabelecer normas relativas a compromissos públicos, bem como disciplinar procedimentos relacionados à divulgação da agenda de compromissos, no âmbito da Advocacia-Geral da União?

11.8) A quem compete monitorar e fiscalizar a divulgação da agenda de compromisso dos agentes públicos, no âmbito da Advocacia-Geral da União?

11.9) A quem cabe a gestão e gerenciamento de sistemas de informações relacionados à atuação ou atividade funcional dos integrantes de carreiras jurídicas e demais agentes públicos da Advocacia-Geral da União?

11.10) A quem cabe estabelecer normas e procedimentos relacionados às competências da unidade responsável pela gestão da integridade, no âmbito da Advocacia-Geral da União?

11.11) A quem cabe orientar as atividades relativas à gestão dos riscos para a integridade, no âmbito da Advocacia-Geral da União?

11.12) A quem cabe exercer a supervisão técnica das atividades relacionadas aos programas de integridade, no âmbito da Advocacia-Geral da União?

11.13) A quem cabe definir a estratégia de integridade e respectivas iniciativas de desenvolvimento, no âmbito da Advocacia-Geral da União?

11.14) A unidade responsável pela gestão da integridade, no âmbito da Advocacia-Geral da União, constitui unidade do SIPEF e está sujeita à orientação normativa e supervisão técnica do Órgão Central do SIPEF, instituído pelo Decreto nº 10.756, de 2021?

11.15) A estruturação, sob a forma de Sistemas de Atividades Auxiliares no âmbito do Poder Executivo Federal, para coordenação central de serviços, e que atribua competência a órgãos ou Ministérios para exercer orientação normativa, supervisão técnica, gestão de sistemas de informações, fixação da interpretação de normas ou fiscalização específica da atuação dos agentes da Instituição ou dos serviços abrangem as atividades exercidas no âmbito da Advocacia-Geral da União, relacionadas à conflito de interesses, agenda de compromissos e integridade?

II - DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.1 - Do tratamento especial conferido pela Constituição Federal à Advocacia-Geral da União - AGU quanto à sua organização, funcionamento e competência exclusiva para normatizar suas atividades.

8. Dentro do *Título IV*, que trata da Organização dos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), porém inserida no *Capítulo IV*, diverso e próprio dos que exercem *Funções Essenciais à Justiça* (como o Ministério Público e a Defensoria Pública), a Advocacia-Geral da União - AGU recebeu da Constituição Federal disciplina específica e condizente com as relevantes competências que lhe foram atribuídas de representação judicial e extrajudicial da União, além de consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo, a saber:

TÍTULO IV
DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES
[...]
CAPÍTULO I
DO PODER LEGISLATIVO
[...]
CAPÍTULO II
DO PODER EXECUTIVO
[...]
CAPÍTULO III
DO PODER JUDICIÁRIO
[...]
CAPÍTULO IV
DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA
[...]
Seção II
DA 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.

§ 1º A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 2º O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

§ 3º Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

9. A inserção da AGU no Capítulo das *funções essenciais à Justiça* visou proporcionar-lhe meios para garantir a moralidade, legitimidade e legalidade dos atos estatais, bem como para zelar pelos fundamentos constitucionais do Estado Democrático de Direito. Para a realização dessas funções essenciais, além de alguns princípios já estabelecidos no Capítulo IV e dirigidos, por exemplo, ao Ministério Público e à Defensoria Pública, a doutrina mais abalizada convencionou elencar outros extensíveis à Advocacia Pública, tais como a essencialidade, institucionalidade igualdade e autonomia administrativa, assim explicados por Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

"A ***essencialidade*** está afirmada na própria designação constitucional das funções. Elas não podem deixar de existir, com as características e roupagem orgânica que lhes são próprias, e nem tolhidas ou prejudicadas no seu exercício. Sua essencialidade, em última análise, diz respeito à manutenção do próprio Estado Democrático de Direito e à construção do Estado de Justiça.

A ***institucionalidade*** também resulta evidente da própria criação constitucional; explícita, no caso do Ministério Público (artigo 127), da Advocacia Geral da União (artigo 131) e da Defensoria Pública, e implícita, quanto aos Procuradores de Estado e do Distrito Federal (artigo 132).

A ***igualdade*** decorre da inexistência de hierarquia entre os interesses cometidos a cada uma das funções essenciais à Justiça; a igual importância das funções determina a igualdade constitucional das procuraturas que as desempenham.

A ***unidade***, que consiste na inadmissibilidade de existirem instituições concorrentes, com a mesma base política e com chefias distintas, para os exercícios das funções cometidas a cada procuratura, está explícita no caso do Ministério Público (artigo 127, §1°) e também da Advocacia Geral da União (artigo 131, §1°), e implícita, para Procuradores de Estado e do Distrito Federal e para a Defensoria Pública (artigos 132 e 134).

A ***organicidade unipessoal*** decorre da fundamental e genérica condição de advogado, estabelecida no artigo 133 da Constituição. Cada agente das procuraturas constitucionais é um *órgão individual*, para empregar a nomenclatura de MARCELLO CAETANO, com sua natureza institucional ligada ao cargo, desempenhado com independência técnico-profissional. Isso está explícito para os Procuradores de Estado e do Distrito Federal (artigo 132) mas fica implícito para os demais membros das procuraturas constitucionais.

A ***independência funcional*** diz respeito à insujeição das procuraturas constitucionais a qualquer outro Poder do Estado em tudo o que tange ao exercício das funções essenciais à justiça. Mesmo o seu inter-relacionamento segue a própria fórmula de independência constitucional. Não obstante poderem atuar, em tese, em face a qualquer dos Poderes do Estado, não podem a eles se sujeitar nem deles receber influência quanto ao desempenho de suas funções. No que respeita ao Ministério Público, este princípio está explícito no artigo 127, §1°, mas resulta claro da própria sistemática constitucional, que está implícito para as demais procuraturas. Quaisquer vinculações existentes com o Poder Executivo, no âmbito administrativo em que se inserem sem, contudo, o integrarem, não poderão interferir no exercício das atividades de seus órgãos, tão-somente segundo sua consciência e sua orientação científica.

A ***inviolabilidade*** é um consectário da independência funcional no que respeita às pessoas dos agentes públicos das procuraturas constitucionais. Assim, como nenhum dos Poderes pode interferir no desempenho das funções essenciais à justiça, nenhum deles pode constranger, por qualquer modo, até mesmo pela manipulação de remuneração ou de qualquer outro direito, o agente nela investido. O princípio ficou explícito genericamente no artigo 135, para todas as funções essenciais à justiça, mas há garantias específicas, de vitaliciedade e de inamovibilidade, que privilegiam os membros do Ministério Público e da Defensoria Pública.

(...)

A ***autonomia administrativa*** consiste na outorga, às procuraturas constitucionais, da gestão daqueles meios administrativos necessários para garantir-se-lhes a independência para atuar, mesmo contra interesses de qualquer dos Poderes, notadamente no Poder Executivo, de cuja estrutura administrativa se valer. Trata-se, portanto, de uma condição constitucional para que prevaleçam, na prática, todos os demais princípios, tal como a Carta de 1988 veio a reconhecer como imprescindível ao expandir a auto-administração do Poder Judiciário (artigos 96, I, II, e III, e 99). Da mesma forma, para o Ministério Público, o alcance da autonomia está definido explicitamente no artigo 127, §2°, deixando-se implícito, o princípio, no tocante às demais procuraturas, para ser considerado nas respectivas Constituições e leis orgânicas, conforme o caso.

A ***autonomia de impulso***, por fim, é o princípio fundamental da atuação das procuraturas constitucionais. Ele preside e orienta o poder-dever desses órgãos, de tomar todas as iniciativas que lhes são abertas pela Constituição Federal, pelas Constituições Estaduais e pelas leis, para o velamento e a defesa dos interesses que lhes foram confiados. Em termos gerais, cabe-lhes zelar pela *juridicidade*, desenvolvendo seu controle institucional de provedoria através de atividades consultivas, inclusive *ex-officio* pela fiscalização, e de atividades postulatórias, tudo conforme os âmbitos de competência funcional e territorial próprios a cada uma delas. ***(MOREIRA NETO**, Diogo de Figueiredo. As funções essenciais à justiça e as Procuraturas constitucionais. In: Revista de informação legislativa, v.29, nº 116, p. 79-102, out./dez. de 1992, p.92-94)*

10. Aliás, sobre a extensão desses princípios a todas as Instituições que compõem o referido Capítulo IV da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal - STF já teve ocasião de firmar esse entendimento quando do julgamento do RE n° 558.258/SP, no qual se discutiu o alcance do termo "Procuradores", constante da parte final do inciso XI do art. 37 da Constituição. Na oportunidade, o Relator, Ministro Ricardo Lewandowski, destacou o devido tratamento isonômico a ser conferido aos membros das carreiras jurídicas do referido Capítulo, nos seguintes dizeres:

Parece-me necessário, entretanto, indagar a razão pela qual o inciso XI do art. 37, na redação dada pela EC 41/03, estabeleceu uma exceção tão somente em prol dos membros do Ministério Público, dos Procuradores e dos Defensores Públicos.

A razão, segundo entendo, reside no fato de que, embora os integrantes de tais carreiras não façam parte do Poder Judiciário, exercem, segundo assenta o próprio texto constitucional, "funções essenciais à Justiça". Tal característica determinou que se conferisse tratamento isonômico aos membros das carreiras jurídicas.

(RE 558258/SP, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, julgado em 09/11/2010, DJe-051 DIVULG 17-03-2011 PUBLIC 18-03-2011 EMENT VOL-02484-01 PP-00188) (destacou-se)

11. Do Voto do Ministro Dias Toffoli, no referido julgamento, colhe-se, ainda, o seguinte trecho:

Senhor Presidente, parabenizo o brilhante voto proferido por Vossa Excelência, que muito bem destaca a posição da advocacia pública no nosso texto constitucional.

A Constituição brasileira trouxe a advocacia pública na segunda sessão do Capítulo IV do Título IV da Constituição Federal. O Título IV trata da Organização dos Poderes; o Capítulo I do Título IV trata do Poder Legislativo; o Capítulo II, do Poder Executivo; o Capítulo III, do Poder Judiciário.

No Capítulo IV, trata das chamadas Funções Essenciais à Justiça. Na Seção I, do Ministério Público; na Seção II, da Advocacia Pública; na Seção III, da Defensoria Pública. Dentro da Advocacia Pública, estão as procuradorias de Estado, como traz o art. 132 da Constituição Federal.

Ora, o que temos aí? **Temos que tanto o Ministério Público, quanto a Advocacia Pública, quanto a Defensoria Pública são instituições que não integram nenhum dos Três Poderes. Eles estão separados tanto do Legislativo, quanto do Executivo, quanto do Judiciário.** (destacou-se)

12. Outro destaque, digno de ser mencionado, é que o art. 131 da Constituição Federal também estabeleceu que a organização e o funcionamento da AGU são disciplinados por espécie normativa diferenciada, qual seja, *Lei Complementar*, a exigir inclusive quórum especial de aprovação (art. 59 e art. 69, CF).

13. Assim sendo, conforme estabelecido pela Constituição Federal, foi editada a Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, que instituiu a *Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União.* Entre outros disciplinamentos, esta Lei Complementar nº 73/1993 tanto dispôs sobre as funções essenciais da Advocacia-Geral da União (art. 1º e 3º) como atribuiu competência exclusiva ao Advogado-Geral da União para disciplinar (art. 4° e 45) a estrutura, a composição e o funcionamento dos vários órgãos que compõe a Instituição. Confira-se:

LEI COMPLEMENTAR nº 73/1993
TÍTULO I
DAS FUNÇÕES INSTITUCIONAIS E DA COMPOSIÇÃO
Capítulo I
Das Funções Institucionais

Art. 1º - A Advocacia-Geral da União é a instituição que representa a **União** judicial e extrajudicialmente.

Parágrafo único. À Advocacia-Geral da União cabem as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos ao **Poder Executivo**, nos termos **desta Lei Complementar.**

[...]
DOS ÓRGÃOS DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
Capítulo I
Do Advogado-Geral da União

Art. 3º - A Advocacia-Geral da União tem por **chefe o Advogado-Geral da União**, de livre nomeação pelo Presidente da República, dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

[...]

Art. 4º - São **atribuições do Advogado-Geral da União**:

I - dirigir a Advocacia-Geral da União, **superintender e coordenar suas atividades e orientar-lhe a atuação**;

[...]

X - **fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal;**

[...]

XIII - exercer orientação normativa e supervisão técnica quanto aos órgãos jurídicos das entidades a que alude o Capítulo IX do Título II desta Lei Complementar;

XIV - baixar o **Regimento Interno da Advocacia-Geral da União**;

XV - **proferir decisão** nas sindicâncias e nos processos administrativos disciplinares promovidos pela Corregedoria-Geral **e aplicar penalidades**, salvo a de demissão;

[...]

Art. 45. **O Regimento Interno da Advocacia-Geral da União é editado pelo Advogado-Geral da União**, **observada** a presente **lei complementar.**

§ 1º **O Regimento Interno deve dispor sobre a competência, a estrutura e o funcionamento da Corregedoria-Geral da Advocacia da União**, da Procuradoria-Geral da União, da Consultoria-Geral da União, das Consultorias Jurídicas, do Gabinete do Advogado-Geral da União e dos Gabinetes dos Secretários-Gerais, do Centro de Estudos, da Diretoria-Geral de Administração e da Secretaria de Controle Interno, bem como sobre as atribuições de seus titulares e demais integrantes.

[...]

§ 3º No Regimento Interno **são disciplinados os procedimentos administrativos** concernentes aos trabalhos jurídicos da Advocacia-Geral da União. (destacou-se)

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA • SECRETARIA-GERAL • IMPRENSA NACIONAL

JAIR MESSIAS BOLSONARO
Presidente da República

LUIZ EDUARDO RAMOS BAPTISTA PEREIRA
Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral

HELDO FERNANDO DE SOUZA
Diretor-Geral da Imprensa Nacional

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO
Em circulação desde 1º de outubro de 1862

VALDECI MEDEIROS
Coordenador-Geral de Publicação, Produção e Preservação

ALEXANDRE MIRANDA MACHADO
Coordenador de Publicação do Diário Oficial da União

SEÇÃO 1 • Publicação de atos normativos
SEÇÃO 2 • Publicação de atos relativos a pessoal da Administração Pública Federal
SEÇÃO 3 • Publicação de contratos, editais, avisos e ineditoriais

www.in.gov.br ouvidoria@in.gov.br
SIG, Quadra 6, Lote 800, CEP 70610-460, Brasília - DF
CNPJ: 04196645/0001-00 Fone: (61) 3441-9450

14. Conquanto os dispositivos citados da *Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União* já sejam suficientes para demonstrar a competência exclusiva conferida ao Advogado-Geral da União na definição da estrutura e do funcionamento dos órgãos da Instituição, verifica-se que o legislador infraconstitucional - ainda em vista da proeminente função e necessária autonomia estabelecidas constitucionalmente à AGU - , expressamente enfatizou essa competência **ao outorgar ao Advogado-Geral da União especial poder normativo**, ou seja, o **dever-poder de editar e praticar atos normativos inerentes a suas funções**. Confira-se, a propósito, o art. 4º da Lei Complementar nº 73/1993:

Art. 4º - São **atribuições do Advogado-Geral da União**:

[...]

XVIII - **editar e praticar os atos normativos** ou não, **inerentes a suas atribuições**; (destacou-se)

15. Diante desse contexto normativo, depreende-se que a AGU, para o cumprimento de sua relevante missão institucional, possui competência constitucional e legalmente reservada para estabelecer normas quanto à sua organização e funcionamento, inclusive as relacionadas às atividades funcionais de seus membros e órgãos vinculados.

II.2 - Do Objeto da Consulta

A - Conflito de Interesses - Lei nº 12.813/2013

16. As situações que configuram conflito de interesses foram estabelecidas pela Lei nº 12.813/2013 que, em seu art. 8º, atribuiu competência à Comissão de Ética Pública e à Controladoria-Geral da União para estabelecer normas, procedimentos e mecanismos que objetivem prevenir ou impedir eventual conflito de interesses.

17. Observa-se que o art. 8º possui disposição de alcance genérico, fazendo subentender que tais competências se estenderiam a todos os órgãos da Administração Pública federal, inclusive à Advocacia-Geral da União - AGU.

18. No entanto, essa leitura deve ser feita de forma ponderada e sistemática, pois sucede que o referido dispositivo somente pode (e assim deve ser) interpretado em conjunto com a Lei Complementar nº 73/1993, a qual, como já visto acima, constitui norma que define competências exclusivas à AGU, inclusive retirando o seu fundamento de validade na própria Constituição Federal (Art. 131).

19. Tanto é assim que, em razão do poder normativo do Advogado-Geral da União para regular *a competência*, a *estrutura* e o *funcionamento* da AGU, foi editada a Portaria AGU nº 222/2014, que aprovou o *Regimento Interno da Comissão de Ética da Advocacia-Geral da União e de seus órgãos vinculados, atribuindo-lhe* o desempenho de diversas atividades relacionadas ao tema "conflitos de interesses", a saber:

Art. 1º Compete à CEAGU:

I - **atuar como instância consultiva** dos agentes públicos da Advocacia-Geral da União (AGU) e seus órgãos vinculados;

II - **aplicar o Código de Ética** da Advocacia-Geral da União e seus órgãos vinculados;

III - **apurar**, de ofício ou mediante provocação, fato ou conduta em desacordo com as normas éticas e as **circunstâncias relativas ao conflito de interesse**;

[...]

VIII - **receber denúncias e representações contra os agentes públicos** da AGU e seus órgãos vinculados **por suposto descumprimento às normas éticas e sobre deflagração de conflito de interesse**, procedendo à apuração;

[...]

XV - **arquivar** os processos **quando não estiver comprovado** o desvio ético ou o **conflito de interesse**;

[...]

XVIII - **dirimir dúvidas a respeito da interpretação das normas de conduta ética e de conflito de interesse**, deliberando sobre as situações omissas nas normas;

[...]

XXV - orientar e aconselhar sobre a ética profissional dos membros e servidores, no tratamento com as pessoas e com o patrimônio público, competindo-lhe conhecer concretamente de imputação ou de procedimento suscetível de censura;

[...]

XXVII - esclarecer e julgar comportamentos com indícios de desvios éticos; (destacou-se)

20. Assim, diante dessa configuração normativa, a única interpretação compreensível é a que reconhece ao Advogado-Geral da União o poder exclusivo para organizar a Instituição, bem como para normatizar a atuação de seus membros e de órgãos vinculados, conforme definido pela Lei Complementar nº 73/1993 (art. 4º, I, XIII e XVIII), o que significa afirmar que, por decorrência lógico-jurídica, esse poder se estende à apuração e elaboração de normas relacionadas a conflito de interesses.

B - Da agenda de compromissos - Decreto nº 10.889/2021

21. O Decreto nº 10.889, de 9 de dezembro de 2021, que regulamentou o inciso VI do *caput* do art. 5º e o art. 11 da Lei nº 12.813/2013, fixou regras para recebimento de presentes e hospitalidades, bem como estabeleceu a necessidade de agentes públicos divulgarem, na internet, suas agendas de compromissos públicos e audiências.

22. Nos termos do art. 8º do mencionado Decreto, o sistema da agendas, denominado e-Agendas, será disponibilizado, gerenciado e mantido pela Controladoria-Geral da União.

23. O Decreto define ainda, nos art. 21 e 22, a competência da Controladoria-Geral da União e da Comissão de Ética Pública para editar atos normativos complementares à sua execução, monitorar a sua aplicação, e fiscalizar o cumprimento da divulgação de agenda de compromissos públicos.

24. Nos termos do art. 5º, I, do Decreto nº 10.889/2021, o compromisso público é definido como *atividade da qual o agente público participe em razão do cargo, da função ou do emprego que ocupe, abrangidos evento, reunião, audiência, audiência pública e despacho interno*.

25. Como se pode constatar da leitura do dispositivo, esses compromissos correspondem a eventos associados ao exercício do cargo ou da função, o que em última análise significa dizer que a fiscalização da agenda pública representa, em essência, a fiscalização das atividades funcionais do agente público, com possível aplicação de sanção disciplinar por sua inobservância.

26. A AGU, por ser Instituição que desempenha funções essenciais à Justiça - e portanto com tratamento constitucional diferenciado - possui órgão de corregedoria próprio, isto é, sua Corregedoria-Geral, com atribuições de monitorar, fiscalizar e sancionar seus membros. Confira-se o art. 5º da LC 73/93 (Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União):

TÍTULO II
DOS ÓRGÃOS DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
Capítulo II
Da Corregedoria-Geral da Advocacia da União

Art. 5º - A Corregedoria-Geral da Advocacia da União tem como atribuições:

I - fiscalizar as atividades funcionais dos Membros da Advocacia-Geral da União;

II - promover correição nos órgãos jurídicos da Advocacia-Geral da União, visando à verificação da regularidade e eficácia dos serviços, e à proposição de medidas, bem como à sugestão de providências necessárias ao seu aprimoramento;

III - apreciar as representações relativas à atuação dos Membros da Advocacia-Geral da União;

IV - coordenar o estágio confirmatório dos integrantes das Carreiras da Advocacia-Geral da União;

V - emitir parecer sobre o desempenho dos integrantes das Carreiras da Advocacia-Geral da União submetidos ao estágio confirmatório, opinando, fundamentadamente, por sua confirmação no cargo ou exoneração;

VI - instaurar, de ofício ou por determinação superior, sindicâncias e processos administrativos contra os Membros da Advocacia-Geral da União.

27. Ademais, o art. 38, §3º, da Lei nº 13.327/2016 deixa claro que compete exclusivamente aos órgãos correicionais ou disciplinares da carreira a apuração de falta disciplinar dos ocupantes dos cargos de Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional, Procurador Federal, Procurador do Banco Central do Brasil e dos quadros suplementares em extinção. Confira-se:

Art. 38. [...]

§ 3º A apuração de falta disciplinar dos ocupantes dos cargos de que trata este Capítulo compete exclusivamente aos respectivos órgãos correicionais ou disciplinares.

28. Assim, restando evidente que as atividades correicionais e disciplinares de seus membros são de exclusiva competência da AGU, decorre que todos os sistemas que envolvem de alguma forma a regulação dessas atividades devem igualmente estar sob a sua restrita esfera de atuação.

29. Destarte, por desempenhar função essencial à Justiça e submeter-se a regime diferenciado, cabe exclusivamente à Advocacia-Geral da União estabelecer, no âmbito de seus órgãos integrantes e vinculados, normas relativas a compromissos públicos; disciplinar os respectivos procedimentos relacionados à divulgação da agenda; dispor sobre regras de recebimento de presentes e hospitalidades; monitorar e fiscalizar a divulgação da agenda por parte de seus agentes públicos; e a gestão e gerenciamento de sistema de informação relacionado à atuação ou à atividade funcional de seus integrantes.

C - Sistema de Integridade - Decreto nº 10.756/ 2021

30. Nos termos do art. 1º do Decreto nº 10.756, de 27 de julho de 2021, foi instituído o "Sistema de Integridade do Poder Executivo Federal - SIPEF, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional."

31. Para fins do disposto neste Decreto, o art. 2º, inciso I, define "programa de integridade" como o "conjunto estruturado de medidas institucionais para prevenção, detecção, punição e remediação de práticas de corrupção e fraude, de irregularidades e de outros desvios éticos e de conduta".

32. O art. 4º, inciso II, do Decreto nº 10.756/2021, por sua vez, estabeleceu que são unidades setoriais do SIPEF as unidades nos órgãos e nas entidades responsáveis pela gestão da integridade, nos termos do disposto no inciso II do caput do art. 19 do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.

33. Já o art. 4º, §1º, previu que "*as atividades das unidades setoriais do Sipef ficarão sujeitas à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central, sem prejuízo da subordinação administrativa regular ao órgão ou à entidade da administração pública federal a que pertençam.*"

34. O art. 4º, inciso I, também atribui à Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção da Controladoria-Geral da União o papel de Órgão Central do SIPEF, fixando-lhe o art. 5º, entre outras, as seguintes competências:

a) "*estabelecer as normas e os procedimentos para o exercício das competências das unidades integrantes do Sipef e as atribuições dos dirigentes para a gestão dos programas de integridade*" (inciso I);

b) "*orientar as atividades relativas à gestão dos riscos para a integridade*" (inciso II);

c) "*exercer a supervisão técnica das atividades relacionadas aos programas de integridade geridos pelas unidades setoriais*" (inciso III);

d) "*coordenar as atividades que exijam ações conjuntas das unidades integrantes do Sipef*" (inciso IV); e

e) "*monitorar e avaliar a atuação das unidades setoriais*" (inciso V);

35. Vistas e analisadas as normas que no âmbito do SIPEF objetivam a promoção da integridade no âmbito da Administração Pública Federal, é necessário agora examinar a sua aplicação à luz das competências da AGU.

36. A LC nº 73/1993, mais uma vez, confere ao Advogado-Geral da União as atribuições de "*dirigir a Advocacia-Geral da União, superintender e coordenar suas atividades e orientar-lhe a atuação*" (art. 4°, I), "*exercer a orientação normativa e supervisão técnica"* dos órgãos vinculados (art. 4º, XIII), "*editar e praticar os atos normativos ou não, inerentes a suas atribuições*" (art. 4º, XVIII), e disciplinar os procedimentos administrativos concernentes aos trabalhos jurídicos da Advocacia-Geral da União (art. 45, §3º).

37. A Lei nº 9.704/1998 igualmente reforça que "*Os órgãos jurídicos das autarquias federais e das fundações instituídas e mantidas pela União estão sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica do Advogado-Geral da União*" (art. 1º), a quem cabe expedir "*as normas necessárias à aplicação do disposto nesta Lei*" (art. 5º);

38. Em observância aos ditames da LC nº 73/1993, o Decreto nº 11.174/2022 estabeleceu em seu art. 11, XIX, a competência da Corregedoria-Geral da Advocacia da União para "*atuar como órgão responsável pela gestão da integridade no âmbito da Advocacia-Geral da União*".

39. No que se refere à gestão da integridade, há que se considerar que a AGU também é constituída por órgãos jurídicos vinculados, cuja atuação deve estar igualmente abrangida pelo programa de integridade da Instituição. Tal peculiaridade exige disciplina própria não apenas para a normatização, organização e funcionamento da gestão da integridade, mas também para a orientação quanto às atividades de gestão de riscos para a integridade peculiares à advocacia pública. Da mesma forma, a harmonização de planos de integridade dos órgãos jurídicos que também possuam vinculação a Ministérios ou Entidades demandam, igualmente, coordenação e supervisão diferenciada, no intuito de garantir a eficiência de seu resultado.

40. Considerando a singularidade e complexidade de funcionamento das estruturas da Advocacia-Geral da União, e a necessidade de coordenação da atuação de suas várias instâncias, o Comitê de Governança da Advocacia-Geral da União houve por bem criar um Núcleo de Governança da Integridade Pública, o qual teve suas competências reformuladas por meio da Resolução nº 02, de 28 de junho de 2022, a qual estabelece que:

Art. 15. Compete ao NG-Integridade:

I - fomentar a política de gestão da integridade no âmbito da Advocacia-Geral da União;

II - contribuir para garantir a coerência estratégica dos programas, projetos e ações relacionadas à integridade;

III - incentivar e promover iniciativas que busquem garantir o alcance dos resultados do programa e do plano de integridade;

IV - propor soluções para a melhoria do desempenho institucional na gestão de riscos para a integridade;

V - atuar como elo entre a Corregedoria-Geral da Advocacia da União e a estrutura de governança da Advocacia-Geral da União, para a implementação da estratégia de integridade;

VI - apoiar a estruturação, o monitoramento e a avaliação do programa de integridade e a implementação das medidas estabelecidas no respectivo plano;

VII - articular-se com a Corregedoria-Geral da Advocacia da União para o fornecimento de informações necessárias à execução das medidas e ao monitoramento do respectivo programa e plano de integridade; e

VIII - apoiar a Corregedoria-Geral da Advocacia da União no levantamento de riscos para a integridade, considerados como vulnerabilidades que podem favorecer ou facilitar a ocorrência de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades, desvios éticos e de conduta ou comprometer os objetivos da AGU e sugerir medidas de tratamento.

41. A disciplina do referido Núcleo ilustra a necessidade de preservar-se a disciplina da Advocacia-Geral da União, na sua organização e funcionamento.

42. Em sentido convergente, as ações de capacitação e comunicação demandam planejamento específico, haja vista que os membros das carreiras jurídicas se submetem a regime jurídico diferenciado.

43. Destarte, assim como demonstrado em relação aos temas conflito de interesses e agenda de compromissos públicos, a norma constante do §1º do art. 4º do Decreto nº 10.756/2021, relativa à orientação normativa e à supervisão técnica pelo órgão central do Sistema no tocante à integridade, encontra naturais limitações decorrentes das previsões normativas especializadas atinentes à Advocacia-Geral da União, em especial àquelas previstas no art. 131 da CF e dispositivos da Lei Complementar nº 73/1993, e normas decorrentes.

44. Portanto, no âmbito da AGU, incumbe exclusivamente a ela estabelecer normas e procedimentos relacionados às competências da unidade responsável pela gestão da integridade; orientar as atividades relativas à gestão dos riscos para a integridade; exercer a supervisão técnica das atividades relacionadas aos programas de integridade; e definir a estratégia de integridade e respectivas iniciativas de desenvolvimento.

III - DA CONCLUSÃO

45. Diante de todo o exposto, e em resposta às consultas formuladas, conclui-se que:

(i) a Advocacia-Geral da União, por desempenhar função essencial à Justiça, submete-se a regime diferenciado, com competência exclusiva para estabelecer normas quanto à sua organização, regulação e funcionamento, inclusive as relacionadas às atividades funcionais de seus membros e órgãos vinculados.

(ii) **Conflito de Interesses.** O art. 8º da Lei nº 12.813/2013 deve ser interpretado em conjunto com a Lei Complementar nº 73/1993, tendo a Advocacia-Geral da União a competência para apurar, estabelecer normas, procedimentos e mecanismos que objetivem prevenir ou impedir eventual conflito de interesses.

(iii) Agenda de compromissos. Cabe exclusivamente à Advocacia-Geral da União estabelecer, no âmbito de seus órgãos integrantes e vinculados, normas relativas a compromissos públicos; disciplinar os respectivos procedimentos relacionados à divulgação da agenda; dispor sobre regras de recebimento de presentes e hospitalidades; monitorar e fiscalizar a divulgação da agenda por parte de seus agentes públicos; e a gestão e gerenciamento de sistema de informação relacionado à atuação ou à atividade funcional de seus integrantes.

(**iv**) **Sistema de Integridade.** No âmbito da AGU, incumbe exclusivamente a ela estabelecer normas e procedimentos relacionados às competências da unidade responsável pela gestão da integridade; orientar as atividades relativas à gestão dos riscos para a integridade; exercer a supervisão técnica das atividades relacionadas aos programas de integridade; e definir a estratégia de integridade e respectivas iniciativas de desenvolvimento.

(v) A despeito das conclusões jurídicas deste parecer, cumpre afirmar que não fica afastada a possibilidade de a AGU colaborar com órgãos e sistemas que operam na gestão pública federal, respeitada a sua autonomia decisória, normativa e fiscalizatória em relação à orientação e avaliação da conduta funcional de seus integrantes.

À consideração superior.

Brasília, 05 de outubro de 2022.

(assinado digitalmente)
JOSÉ AFFONSO DE ALBUQUERQUE NETTO
Advogado da União
Consultor da União

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA DA UNIÃO

PARECER n. 00019/2022/CONSUNIAO/CGU/AGU

NUP: 00406.000676/2022-54
INTERESSADA: Corregedoria-Geral da Advocacia da União - CGAU.
ASSUNTO: Interpretação de normas sobre conflito de interesses, agenda de compromissos de agentes públicos da AGU e Sistema de Integridade.

EMENTA: Consulta quanto à interpretação de normas relacionadas a conflito de interesses, à agenda de compromissos de agentes públicos da AGU e ao Sistema de Integridade. Tratamento especial conferido pela Constituição Federal à Advocacia-Geral da União. Art. 131 da Constituição Federal e Lei Complementar nº 73/1993.

1. A Advocacia-Geral da União, por desempenhar função essencial à Justiça, submete-se a regime diferenciado, com competência exclusiva para estabelecer normas quanto à sua organização, regulação e funcionamento, inclusive as relacionadas às atividades funcionais de seus membros e órgãos vinculados.

2. O art. 8º da Lei nº 12.813/2013 deve ser interpretado em conjunto com a Lei Complementar nº 73/1993, tendo a Advocacia-Geral da União a competência para apurar, estabelecer normas, procedimentos e mecanismos que objetivem prevenir ou impedir eventual conflito de interesses.

3. Cabe exclusivamente à Advocacia-Geral da União estabelecer, no âmbito de seus órgãos integrantes e vinculados, normas relativas a compromissos públicos; disciplinar os respectivos procedimentos relacionados à divulgação da agenda; dispor sobre regras de recebimento de presentes e hospitalidades; monitorar e fiscalizar a divulgação da agenda por parte de seus agentes públicos; e a gestão e gerenciamento de sistema de informação relacionado à atuação ou à atividade funcional de seus integrantes.

4. No âmbito da AGU, incumbe exclusivamente a ela estabelecer normas e procedimentos relacionados às competências da unidade responsável pela gestão da integridade; orientar as atividades relativas à gestão dos riscos para a integridade; exercer a supervisão técnica das atividades relacionadas aos programas de integridade; e definir a estratégia de integridade e respectivas iniciativas de desenvolvimento.

5. A despeito das conclusões jurídicas deste parecer, cumpre afirmar que não fica afastada a possibilidade de a AGU colaborar com órgãos e sistemas que operam na gestão pública federal, respeitada a sua autonomia decisória, normativa e fiscalizatória em relação à orientação e avaliação da conduta funcional de seus integrantes.

I - DO RELATÓRIO

1. Por meio do OFÍCIO n. 01161/2022/CGAU/AGU, a Corregedoria-Geral da Advocacia da União - CGAU solicitou manifestação desta Consultoria-Geral da União - CGU quanto à interpretação de normas relacionadas a conflito de interesses, à agenda de compromissos de agentes públicos da AGU e ao Sistema de Integridade.

2. Segundo narrado pela CGAU, a Controladoria-Geral da União encaminhou o Ofício-Circular nº 211/2022/SE-CGU (NUP 00400.001713/2022-00), informando à Advocacia-Geral da União - AGU acerca da disponibilização do módulo de treinamento do denominado Sistema e-Agendas, tendo em vista sua utilização obrigatória a partir de 9 de outubro de 2022, conforme o disposto no art. 25, inciso I, do Decreto nº 10.889/2021.

3. A CGAU aduz que a disciplina de compromissos públicos estabelecida pelo referido Decreto tem amparo na Lei nº 12.813/2013, a qual contempla regra que prescreve, para o Poder Executivo Federal, a publicação e divulgação obrigatória de agenda de compromissos públicos de agentes ocupantes de determinados cargos.

4. No entanto, suscita dúvida sobre a aplicação do referido Decreto no âmbito da Advocacia-Geral da União - AGU, tendo em vista as competências singulares e próprias da Instituição, que estabelecem *"normas, procedimentos e mecanismos destinados à disciplina da agenda e da prevenção de conflitos de interesses; dirimir dúvidas e controvérsias acerca da interpretação das normas; e fiscalizar o cumprimento da divulgação de agenda de compromissos por agentes públicos da Advocacia-Geral da União e situações ensejadoras de conflitos de interesses."*

5. A CGAU entende que a Advocacia Pública possui regime diferenciado, combinando regras do regime jurídico de agentes públicos com normas gerais do Estatuto da Advocacia (Lei nº 8.906/1994). Ademais, destaca que a arquitetura constitucional e legal da Advocacia-Geral da União consagra organização e funcionamento próprios, com instância correicional/disciplinar igualmente singular.

6. Outro aspecto inter-relacionado com a agenda de compromissos, também suscitado pela CGAU, diz respeito às sobreposições de competências normativas e de disciplina relacionada às funções de integridade, operadas pelo Decreto nº 10.756, de 27 de julho de 2021 (Sistema de Integridade).

7. Assim, a Corregedoria-Geral da Advocacia da União solicita a elaboração de parecer acerca dos contornos legais sobre a competência normativa, disciplina de procedimentos, supervisão técnica, fixação de interpretação de normas, fiscalização de atividade funcional, gestão de sistemas de informação e integração de sistemas de atividades auxiliares, esses estabelecidos pelos Decretos nº 10.889/2021 e nº 10.756/2021 em face de regras específicas relativas à organização e funcionamento da AGU, definidas na Lei Complementar nº 73/93, especialmente quanto aos seguintes pontos:

1.1) A quem compete estabelecer normas, procedimentos, disciplina recursal e mecanismos que objetivem prevenir ou impedir eventual conflito de interesses, no âmbito da Advocacia-Geral da União?

11.2) A quem cabe a gestão de informações relacionadas a conflitos de interesses e informações privilegiadas, no âmbito da Advocacia-Geral da União?

11.3) A quem compete avaliar, fiscalizar e apurar a ocorrência de situações que configuram conflito de interesses e determinar medidas para a prevenção ou eliminação do conflito, relativamente aos agentes da Advocacia-Geral da União?

11.4) A quem compete orientar e dirimir dúvidas e controvérsias acerca da interpretação das normas que regulam o conflito de interesses, inclusive as estabelecidas na Lei nº 12.813, de 2013, relacionadas a agentes públicos da Advocacia-Geral da União?

11.5) A quem compete: a) manifestar-se sobre a existência ou não de conflito de interesses nas consultas relacionadas a agentes públicos da Advocacia-Geral da União? b) autorizar ou não, em última instância, o exercício de atividade privada; e c) dispensar o cumprimento de período de impedimento, nas hipóteses de vacância do cargo, relativamente aos mesmos agentes?

11.6) A quem cabe a gestão e gerenciamento de informações e respectivos sistemas, bem como o monitoramento, processamento e fiscalização de ocorrências relacionadas a conflitos de interesse por parte agentes públicos da Advocacia-Geral da União?

11.7) A quem compete estabelecer normas relativas a compromissos públicos, bem como disciplinar procedimentos relacionados à divulgação da agenda de compromissos, no âmbito da Advocacia-Geral da União?

11.8) A quem compete monitorar e fiscalizar a divulgação da agenda de compromisso dos agentes públicos, no âmbito da Advocacia-Geral da União?

11.9) A quem cabe a gestão e gerenciamento de sistemas de informações relacionados à atuação ou atividade funcional dos integrantes de carreiras jurídicas e demais agentes públicos da Advocacia-Geral da União?

11.10) A quem cabe estabelecer normas e procedimentos relacionados às competências da unidade responsável pela gestão da integridade, no âmbito da Advocacia-Geral da União?

11.11) A quem cabe orientar as atividades relativas à gestão dos riscos para a integridade, no âmbito da Advocacia-Geral da União?

11.12) A quem cabe exercer a supervisão técnica das atividades relacionadas aos programas de integridade, no âmbito da Advocacia-Geral da União?

11.13) A quem cabe definir a estratégia de integridade e respectivas iniciativas de desenvolvimento, no âmbito da Advocacia-Geral da União?

11.14) A unidade responsável pela gestão da integridade, no âmbito da Advocacia-Geral da União, constitui unidade do SIPEF e está sujeita à orientação normativa e supervisão técnica do Órgão Central do SIPEF, instituído pelo Decreto nº 10.756, de 2021?

11.15) A estruturação, sob a forma de Sistemas de Atividades Auxiliares no âmbito do Poder Executivo Federal, para coordenação central de serviços, e que atribua competência a órgãos ou Ministérios para exercer orientação normativa, supervisão técnica, gestão de sistemas de informações, fixação da interpretação de normas ou fiscalização específica da atuação dos agentes da Instituição ou dos serviços abrangem as atividades exercidas no âmbito da Advocacia-Geral da União, relacionadas à conflito de interesses, agenda de compromissos e integridade?

II - DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.1 - Do tratamento especial conferido pela Constituição Federal à Advocacia-Geral da União - AGU quanto à sua organização, funcionamento e competência exclusiva para normatizar suas atividades.

8. Dentro do *Título IV*, que trata da Organização dos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), porém inserida no *Capítulo IV*, diverso e próprio dos que exercem *Funções Essenciais à Justiça* (como o Ministério Público e a Defensoria Pública), a Advocacia-Geral da União - AGU recebeu da Constituição Federal disciplina específica e condizente com as relevantes competências que lhe foram atribuídas de representação judicial e extrajudicial da União, além de consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo, a saber:

TÍTULO IV
DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES
[...]
CAPÍTULO I
DO PODER LEGISLATIVO
[...]
CAPÍTULO II
DO PODER EXECUTIVO
[...]
CAPÍTULO III
DO PODER JUDICIÁRIO
[...]
CAPÍTULO IV
DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA
[...]
Seção II
DA 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.

§ 1º A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 2º O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

§ 3º Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

9. A inserção da AGU no Capítulo das *funções essenciais à Justiça* visou proporcionar-lhe meios para garantir a moralidade, legitimidade e legalidade dos atos estatais, bem como para zelar pelos fundamentos constitucionais do Estado Democrático de Direito. Para a realização dessas funções essenciais, além de alguns princípios já estabelecidos no Capítulo IV e dirigidos, por exemplo, ao Ministério Público e à Defensoria Pública, a doutrina mais abalizada convencionou elencar outros extensíveis à Advocacia Pública, tais como a essencialidade, institucionalidade igualdade e autonomia administrativa, assim explicados por Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

"A ***essencialidade*** está afirmada na própria designação constitucional das funções. Elas não podem deixar de existir, com as características e roupagem orgânica que lhes são próprias, e nem tolhidas ou prejudicadas no seu exercício. Sua essencialidade, em última análise, diz respeito à manutenção do próprio Estado Democrático de Direito e à construção do Estado de Justiça.

A ***institucionalidade*** também resulta evidente da própria criação constitucional; explícita, no caso do Ministério Público (artigo 127), da Advocacia Geral da União (artigo 131) e da Defensoria Pública, e implícita, quanto aos Procuradores de Estado e do Distrito Federal (artigo 132).

A ***igualdade*** decorre da inexistência de hierarquia entre os interesses cometidos a cada uma das funções essenciais à Justiça; a igual importância das funções determina a igualdade constitucional das procuraturas que as desempenham.

A ***unidade***, que consiste na inadmissibilidade de existirem instituições concorrentes, com a mesma base política e com chefias distintas, para os exercícios das funções cometidas a cada procuratura, está explícita no caso do Ministério Público (artigo 127, §1°) e também da Advocacia Geral da União (artigo 131, §1°), e implícita, para Procuradores de Estado e do Distrito Federal e para a Defensoria Pública (artigos 132 e 134).

A ***organicidade unipessoal*** decorre da fundamental e genérica condição de advogado, estabelecida no artigo 133 da Constituição. Cada agente das procuraturas constitucionais é um *órgão individual*, para empregar a nomenclatura de MARCELLO CAETANO, com sua natureza institucional ligada ao cargo, desempenhado com independência técnico-profissional. Isso está explícito para os Procuradores de Estado e do Distrito Federal (artigo 132) mas fica implícito para os demais membros das procuraturas constitucionais.

A ***independência funcional*** diz respeito à insujeição das procuraturas constitucionais a qualquer outro Poder do Estado em tudo o que tange ao exercício das funções essenciais à justiça. Mesmo o seu inter-relacionamento segue a própria fórmula de independência constitucional. Não obstante poderem atuar, em tese, em face a qualquer dos Poderes do Estado, não podem a eles se sujeitar nem deles receber

influência quanto ao desempenho de suas funções. No que respeita ao Ministério Público, este princípio está explícito no artigo 127, §1°, mas resulta claro da própria sistemática constitucional, que está implícito para as demais procuraturas. Quaisquer vinculações existentes com o Poder Executivo, no âmbito administrativo em que se inserem sem, contudo, o integrarem, não poderão interferir no exercício das atividades de seus órgãos, tão-somente segundo sua consciência e sua orientação científica.

A ***inviolabilidade*** é um consectário da independência funcional no que respeita às pessoas dos agentes públicos das procuraturas constitucionais. Assim, como nenhum dos Poderes pode interferir no desempenho das funções essenciais à justiça, nenhum deles pode constranger, por qualquer modo, até mesmo pela manipulação de remuneração ou de qualquer outro direito, o agente nela investido. O princípio ficou explícito genericamente no artigo 135, para todas as funções essenciais à justiça, mas há garantias específicas, de vitaliciedade e de inamovibilidade, que privilegiam os membros do Ministério Público e da Defensoria Pública.

(...)

A ***autonomia administrativa*** consiste na outorga, às procuraturas constitucionais, da gestão daqueles meios administrativos necessários para garantir-se-lhes a independência para atuar, mesmo contra interesses de qualquer dos Poderes, notadamente no Poder Executivo, de cuja estrutura administrativa se valer. Trata-se, portanto, de uma condição constitucional para que prevaleçam, na prática, todos os demais princípios, tal como a Carta de 1988 veio a reconhecer como imprescindível ao expandir a auto-administração do Poder Judiciário (artigos 96, I, II, e III, e 99). Da mesma forma, para o Ministério Público, o alcance da autonomia está definido explicitamente no artigo 127, §2°, deixando-se implícito, o princípio, no tocante às demais procuraturas, para ser considerado nas respectivas Constituições e leis orgânicas, conforme o caso.

A ***autonomia de impulso***, por fim, é o princípio fundamental da atuação das procuraturas constitucionais. Ele preside e orienta o poder-dever desses órgãos, de tomar todas as iniciativas que lhes são abertas pela Constituição Federal, pelas Constituições Estaduais e pelas leis, para o velamento e a defesa dos interesses que lhes foram confiados. Em termos gerais, cabe-lhes zelar pela *juridicidade*, desenvolvendo seu controle institucional de provedoria através de atividades consultivas, inclusive *ex-officio* pela fiscalização, e de atividades postulatórias, tudo conforme os âmbitos de competência funcional e territorial próprios a cada uma delas. *(**MOREIRA NETO**, Diogo de Figueiredo. As funções essenciais à justiça e as Procuraturas constitucionais. In: Revista de informação legislativa, v.29, nº 116, p. 79-102, out./dez. de 1992, p.92-94)*

10. Aliás, sobre a extensão desses princípios a todas as Instituições que compõem o referido Capítulo IV da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal - STF já teve ocasião de firmar esse entendimento quando do julgamento do RE n° 558.258/SP, no qual se discutiu o alcance do termo "Procuradores", constante da parte final do inciso XI do art. 37 da Constituição. Na oportunidade, o Relator, Ministro Ricardo Lewandowski, destacou o devido tratamento isonômico a ser conferido aos membros das carreiras jurídicas do referido Capítulo, nos seguintes dizeres:

Parece-me necessário, entretanto, indagar a razão pela qual o inciso XI do art. 37, na redação dada pela EC 41/03, estabeleceu uma exceção tão somente em prol dos membros do Ministério Público, dos Procuradores e dos Defensores Públicos.

A razão, segundo entendo, reside no fato de que, embora os integrantes de tais carreiras não façam parte do Poder Judiciário, exercem, segundo assenta o próprio texto constitucional, "funções essenciais à Justiça". Tal característica determinou que se conferisse tratamento isonômico aos membros das carreiras jurídicas.

(RE 558258/SP, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, julgado em 09/11/2010, DJe-051 DIVULG 17-03-2011 PUBLIC 18-03-2011 EMENT VOL-02484-01 PP-00188) (destacou-se)

11. Do Voto do Ministro Dias Toffoli, no referido julgamento, colhe-se, ainda, o seguinte trecho:

Senhor Presidente, parabenizo o brilhante voto proferido por Vossa Excelência, que muito bem destaca a posição da advocacia pública no nosso texto constitucional.

A Constituição brasileira trouxe a advocacia pública na segunda sessão do Capítulo IV do Título IV da Constituição Federal. O Título IV trata da Organização dos Poderes; o Capítulo I do Título IV trata do Poder Legislativo; o Capítulo II, do Poder Executivo; o Capítulo III, do Poder Judiciário.

No Capítulo IV, trata das chamadas Funções Essenciais à Justiça. Na Seção I, do Ministério Público; na Seção II, da Advocacia Pública; na Seção III, da Defensoria Pública. Dentro da Advocacia Pública, estão as procuradorias de Estado, como traz o art. 132 da Constituição Federal.

Ora, o que temos aí? **Temos que tanto o Ministério Público, quanto a Advocacia Pública, quanto a Defensoria Pública são instituições que não integram nenhum dos Três Poderes. Eles estão separados tanto do Legislativo, quanto do Executivo, quanto do Judiciário.** (destacou-se)

12. Outro destaque, digno de ser mencionado, é que o art. 131 da Constituição Federal também estabeleceu que a organização e o funcionamento da AGU são disciplinados por espécie normativa diferenciada, qual seja, *Lei Complementar*, a exigir inclusive quórum especial de aprovação (art. 59 e art. 69, CF).

13. Assim sendo, conforme estabelecido pela Constituição Federal, foi editada a Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, que instituiu a *Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União.* Entre outros disciplinamentos, esta Lei Complementar nº 73/1993 tanto dispôs sobre as funções essenciais da Advocacia-Geral da União (art. 1º e 3º) como atribuiu competência exclusiva ao Advogado-Geral da União para disciplinar (art. 4° e 45) a estrutura, a composição e o funcionamento dos vários órgãos que compõe a Instituição. Confira-se:

LEI COMPLEMENTAR nº 73/1993

TÍTULO I

DAS FUNÇÕES INSTITUCIONAIS E DA COMPOSIÇÃO

Capítulo I

Das Funções Institucionais

Art. 1º - A Advocacia-Geral da União é a instituição que representa a **União** judicial e extrajudicialmente.

Parágrafo único. À Advocacia-Geral da União cabem as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos ao **Poder Executivo**, nos termos **desta Lei Complementar.**

[...]

DOS ÓRGÃOS DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

Capítulo I

Do Advogado-Geral da União

Art. 3º - A Advocacia-Geral da União tem por **chefe o Advogado-Geral da União**, de livre nomeação pelo Presidente da República, dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

[...]

Art. 4º - São **atribuições do Advogado-Geral da União**:

I - dirigir a Advocacia-Geral da União, **superintender e coordenar suas atividades e orientar-lhe a atuação**;

[...]

X - **fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal;**

[...]

XIII - **exercer orientação** normativa e supervisão técnica quanto aos órgãos jurídicos das entidades a que alude o Capítulo IX do Título II desta Lei Complementar;

XIV - baixar o **Regimento Interno da Advocacia-Geral da União**;

XV - **proferir decisão** nas sindicâncias e nos processos administrativos disciplinares promovidos pela Corregedoria-Geral **e aplicar penalidades**, salvo a de demissão;

[...]

Art. 45. **O Regimento Interno da Advocacia-Geral da União é editado pelo Advogado-Geral da União**, **observada** a presente **lei complementar.**

§ 1º **O Regimento Interno deve dispor sobre a competência, a estrutura e o funcionamento da Corregedoria-Geral da Advocacia da União**, da Procuradoria-Geral da União, da Consultoria-Geral da União, das Consultorias Jurídicas, do Gabinete do Advogado-Geral da União e dos Gabinetes dos Secretários-Gerais, do Centro de Estudos, da Diretoria-Geral de Administração e da Secretaria de Controle Interno, bem como sobre as atribuições de seus titulares e demais integrantes.

[...]

§ 3º No Regimento Interno **são disciplinados os procedimentos administrativos** concernentes aos trabalhos jurídicos da Advocacia-Geral da União. (destacou-se)

14. Conquanto os dispositivos citados da *Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União* já sejam suficientes para demonstrar a competência exclusiva conferida ao Advogado-Geral da União na definição da estrutura e do funcionamento dos órgãos da Instituição, verifica-se que o legislador infraconstitucional - ainda em vista da proeminente função e necessária autonomia estabelecidas constitucionalmente à AGU -, expressamente enfatizou essa competência **ao outorgar ao Advogado-Geral da União especial poder normativo**, ou seja, o **dever-poder de editar e praticar atos normativos inerentes a suas funções**. Confira-se, a propósito, o art. 4º da Lei Complementar nº 73/1993:

Art. 4º - São **atribuições do Advogado-Geral da União**:

[...]

XVIII - **editar e praticar os atos normativos** ou não, **inerentes a suas atribuições**; (destacou-se)

15. Diante desse contexto normativo, depreende-se que a AGU, para o cumprimento de sua relevante missão institucional, possui competência constitucional e legalmente reservada para estabelecer normas quanto à sua organização e funcionamento, inclusive as relacionadas às atividades funcionais de seus membros e órgãos vinculados.

II.2 - Do Objeto da Consulta

A - Conflito de Interesses - Lei nº 12.813/2013

16. As situações que configuram conflito de interesses foram estabelecidas pela Lei nº 12.813/2013 que, em seu art. 8º, atribuiu competência à Comissão de Ética Pública e à Controladoria-Geral da União para estabelecer normas, procedimentos e mecanismos que objetivem prevenir ou impedir eventual conflito de interesses.

17. Observa-se que o art. 8º possui disposição de alcance genérico, fazendo subentender que tais competências se estenderiam a todos os órgãos da Administração Pública federal, inclusive à Advocacia-Geral da União - AGU.

18. No entanto, essa leitura deve ser feita de forma ponderada e sistemática, pois sucede que o referido dispositivo somente pode (e assim deve ser) interpretado em conjunto com a Lei Complementar nº 73/1993, a qual, como já visto acima, constitui norma que define competências exclusivas à AGU, inclusive retirando o seu fundamento de validade na própria Constituição Federal (Art. 131).

19. Tanto é assim que, em razão do poder normativo do Advogado-Geral da União para regular *a competência*, a *estrutura* e o *funcionamento* da AGU, foi editada a Portaria AGU nº 222/2014, que aprovou o *Regimento Interno da Comissão de Ética da Advocacia-Geral da União e de seus órgãos vinculados, atribuindo-lhe* o desempenho de diversas atividades relacionadas ao tema "conflitos de interesses", a saber:

Art. 1º Compete à CEAGU:

I - **atuar como instância consultiva** dos agentes públicos da Advocacia-Geral da União (AGU) e seus órgãos vinculados;

II - **aplicar o Código de Ética** da Advocacia-Geral da União e seus órgãos vinculados;

III - **apurar**, de ofício ou mediante provocação, fato ou conduta em desacordo com as normas éticas e as **circunstâncias relativas ao conflito de interesse**;

[...]

VIII - **receber denúncias e representações contra os agentes públicos** da AGU e seus órgãos vinculados **por suposto descumprimento às normas éticas e sobre deflagração de conflito de interesse**, procedendo à apuração;

[...]

XV - **arquivar** os processos **quando não estiver comprovado** o desvio ético ou o **conflito de interesse**;

[...]

XVIII - **dirimir dúvidas a respeito da interpretação das normas de conduta ética e de conflito de interesse**, deliberando sobre as situações omissas nas normas;

[...]

XXV - orientar e aconselhar sobre a ética profissional dos membros e servidores, no tratamento com as pessoas e com o patrimônio público, competindo-lhe conhecer concretamente de imputação ou de procedimento suscetível de censura;

[...]

XXVII - esclarecer e julgar comportamentos com indícios de desvios éticos; (destacou-se)

20. Assim, diante dessa configuração normativa, a única interpretação compreensível é a que reconhece ao Advogado-Geral da União o poder exclusivo para organizar a Instituição, bem como para normatizar a atuação de seus membros e de órgãos vinculados, conforme definido pela Lei Complementar nº 73/1993 (art. 4º, I, XIII e XVIII), o que significa afirmar que, por decorrência lógico-jurídica, esse poder se estende à apuração e elaboração de normas relacionadas a conflito de interesses.

B - Da agenda de compromissos - Decreto nº 10.889/2021

21. O Decreto nº 10.889, de 9 de dezembro de 2021, que regulamentou o inciso VI do *caput* do art. 5º e o art. 11 da Lei nº 12.813/2013, fixou regras para recebimento de presentes e hospitalidades, bem como estabeleceu a necessidade de agentes públicos divulgarem, na internet, suas agendas de compromissos públicos e audiências.

22. Nos termos do art. 8º do mencionado Decreto, o sistema da agendas, denominado e-Agendas, será disponibilizado, gerenciado e mantido pela Controladoria-Geral da União.

23. O Decreto define ainda, nos art. 21 e 22, a competência da Controladoria-Geral da União e da Comissão de Ética Pública para editar atos normativos complementares à sua execução, monitorar a sua aplicação, e fiscalizar o cumprimento da divulgação de agenda de compromissos públicos.

24. Nos termos do art. 5º, I, do Decreto nº 10.889/2021, o compromisso público é definido como *atividade da qual o agente público participe em razão do cargo, da função ou do emprego que ocupe, abrangidos evento, reunião, audiência, audiência pública e despacho interno*.

25. Como se pode constatar da leitura do dispositivo, esses compromissos correspondem a eventos associados ao exercício do cargo ou da função, o que em última análise significa dizer que a fiscalização da agenda pública representa, em essência, a fiscalização das atividades funcionais do agente público, com possível aplicação de sanção disciplinar por sua inobservância.

26. A AGU, por ser Instituição que desempenha funções essenciais à Justiça - e portanto com tratamento constitucional diferenciado - possui órgão de corregedoria próprio, isto é, sua Corregedoria-Geral, com atribuições de monitorar, fiscalizar e sancionar seus membros. Confira-se o art. 5º da LC 73/93 (Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União):

TÍTULO II

DOS ÓRGÃOS DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

Capítulo II

Da Corregedoria-Geral da Advocacia da União

Art. 5º - A Corregedoria-Geral da Advocacia da União tem como atribuições:

I - fiscalizar as atividades funcionais dos Membros da Advocacia-Geral da União;

II - promover correição nos órgãos jurídicos da Advocacia-Geral da União, visando à verificação da regularidade e eficácia dos serviços, e à proposição de medidas, bem como à sugestão de providências necessárias ao seu aprimoramento;

III - apreciar as representações relativas à atuação dos Membros da Advocacia-Geral da União;

IV - coordenar o estágio confirmatório dos integrantes das Carreiras da Advocacia-Geral da União;

V - emitir parecer sobre o desempenho dos integrantes das Carreiras da Advocacia-Geral da União submetidos ao estágio confirmatório, opinando, fundamentadamente, por sua confirmação no cargo ou exoneração;

VI - instaurar, de ofício ou por determinação superior, sindicâncias e processos administrativos contra os Membros da Advocacia-Geral da União.

27. Ademais, o art. 38, §3º, da Lei nº 13.327/2016 deixa claro que compete exclusivamente aos órgãos correicionais ou disciplinares da carreira a apuração de falta disciplinar dos ocupantes dos cargos de Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional, Procurador Federal, Procurador do Banco Central do Brasil e dos quadros suplementares em extinção. Confira-se:

Art. 38. [...]

§ 3º A apuração de falta disciplinar dos ocupantes dos cargos de que trata este Capítulo compete exclusivamente aos respectivos órgãos correicionais ou disciplinares.

28. Assim, restando evidente que as atividades correicionais e disciplinares de seus membros são de exclusiva competência da AGU, decorre que todos os sistemas que envolvem de alguma forma a regulação dessas atividades devem igualmente estar sob a sua restrita esfera de atuação.

29. Destarte, por desempenhar função essencial à Justiça e submeter-se a regime diferenciado, cabe exclusivamente à Advocacia-Geral da União estabelecer, no âmbito de seus órgãos integrantes e vinculados, normas relativas a compromissos públicos; disciplinar os respectivos procedimentos relacionados à divulgação da agenda; dispor sobre regras de recebimento de presentes e hospitalidades; monitorar e fiscalizar a divulgação da agenda por parte de seus agentes públicos; e a gestão e gerenciamento de sistema de informação relacionado à atuação ou à atividade funcional de seus integrantes.

C - Sistema de Integridade - Decreto nº 10.756/ 2021

30. Nos termos do art. 1º do Decreto nº 10.756, de 27 de julho de 2021, foi instituído o "Sistema de Integridade do Poder Executivo Federal - SIPEF, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional."

31. Para fins do disposto neste Decreto, o art. 2º, inciso I, define "programa de integridade" como o "conjunto estruturado de medidas institucionais para prevenção, detecção, punição e remediação de práticas de corrupção e fraude, de irregularidades e de outros desvios éticos e de conduta".

32. O art. 4º, inciso II, do Decreto nº 10.756/2021, por sua vez, estabeleceu que são unidades setoriais do SIPEF as unidades nos órgãos e nas entidades responsáveis pela gestão da integridade, nos termos do disposto no inciso II do caput do art. 19 do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.

33. Já o art. 4º, §1º, previu que "*as atividades das unidades setoriais do Sipef ficarão sujeitas à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central, sem prejuízo da subordinação administrativa regular ao órgão ou à entidade da administração pública federal a que pertençam.*"

34. O art. 4º, inciso I, também atribui à Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção da Controladoria-Geral da União o papel de Órgão Central do SIPEF, fixando-lhe o art. 5º, entre outras, as seguintes competências:

a) "*estabelecer as normas e os procedimentos para o exercício das competências das unidades integrantes do Sipef e as atribuições dos dirigentes para a gestão dos programas de integridade*" (inciso I);

b) "*orientar as atividades relativas à gestão dos riscos para a integridade*" (inciso II);

c) "*exercer a supervisão técnica das atividades relacionadas aos programas de integridade geridos pelas unidades setoriais*" (inciso III);

d) "*coordenar as atividades que exijam ações conjuntas das unidades integrantes do Sipef*" (inciso IV); e

e) "*monitorar e avaliar a atuação das unidades setoriais*" (inciso V);

35. Vistas e analisadas as normas que no âmbito do SIPEF objetivam a promoção da integridade no âmbito da Administração Pública Federal, é necessário agora examinar a sua aplicação à luz das competências da AGU.

36. A LC nº 73/1993, mais uma vez, confere ao Advogado-Geral da União as atribuições de "*dirigir a Advocacia-Geral da União, superintender e coordenar suas atividades e orientar-lhe a atuação*" (art. 4°, I), "*exercer a orientação normativa e supervisão técnica"* dos órgãos vinculados (art. 4º, XIII), "*editar e praticar os atos normativos ou não, inerentes a suas atribuições*" (art. 4º, XVIII), e disciplinar os procedimentos administrativos concernentes aos trabalhos jurídicos da Advocacia-Geral da União (art. 45, §3º).

37. A Lei nº 9.704/1998 igualmente reforça que "*Os órgãos jurídicos das autarquias federais e das fundações instituídas e mantidas pela União estão sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica do Advogado-Geral da União*" (art. 1º), a quem cabe expedir "*as normas necessárias à aplicação do disposto nesta Lei*" (art. 5º);

38. Em observância aos ditames da LC nº 73/1993, o Decreto nº 11.174/2022 estabeleceu em seu art. 11, XIX, a competência da Corregedoria-Geral da Advocacia da União para "*atuar como órgão responsável pela gestão da integridade no âmbito da Advocacia-Geral da União*".

39. No que se refere à gestão da integridade, há que se considerar que a AGU também é constituída por órgãos jurídicos vinculados, cuja atuação deve estar igualmente abrangida pelo programa de integridade da Instituição. Tal peculiaridade exige disciplina própria não apenas para a normatização, organização e funcionamento da gestão da integridade, mas também para a orientação quanto às atividades de gestão de riscos para a integridade peculiares à advocacia pública. Da mesma forma, a harmonização de planos de integridade dos órgãos jurídicos que também possuam vinculação a Ministérios ou Entidades demandam, igualmente, coordenação e supervisão diferenciada, no intuito de garantir a eficiência de seu resultado.

40. Considerando a singularidade e complexidade de funcionamento das estruturas da Advocacia-Geral da União, e a necessidade de coordenação da atuação de suas várias instâncias, o Comitê de Governança da Advocacia-Geral da União houve por bem criar um Núcleo de Governança da Integridade Pública, o qual teve suas competências reformuladas por meio da Resolução nº 02, de 28 de junho de 2022, a qual estabelece que:

Art. 15. Compete ao NG-Integridade:

I - fomentar a política de gestão da integridade no âmbito da Advocacia-Geral da União;

II - contribuir para garantir a coerência estratégica dos programas, projetos e ações relacionadas à integridade;

III - incentivar e promover iniciativas que busquem garantir o alcance dos resultados do programa e do plano de integridade;

IV - propor soluções para a melhoria do desempenho institucional na gestão de riscos para a integridade;

V - atuar como elo entre a Corregedoria-Geral da Advocacia da União e a estrutura de governança da Advocacia-Geral da União, para a implementação da estratégia de integridade;

VI - apoiar a estruturação, o monitoramento e a avaliação do programa de integridade e a implementação das medidas estabelecidas no respectivo plano;

VII - articular-se com a Corregedoria-Geral da Advocacia da União para o fornecimento de informações necessárias à execução das medidas e ao monitoramento do respectivo programa e plano de integridade; e

VIII - apoiar a Corregedoria-Geral da Advocacia da União no levantamento de riscos para a integridade, considerados como vulnerabilidades que podem favorecer ou facilitar a ocorrência de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades, desvios éticos e de conduta ou comprometer os objetivos da AGU e sugerir medidas de tratamento.

41. A disciplina do referido Núcleo ilustra a necessidade de preservar-se a disciplina da Advocacia-Geral da União, na sua organização e funcionamento.

42. Em sentido convergente, as ações de capacitação e comunicação demandam planejamento específico, haja vista que os membros das carreiras jurídicas se submetem a regime jurídico diferenciado.

43. Destarte, assim como demonstrado em relação aos temas conflito de interesses e agenda de compromissos públicos, a norma constante do §1º do art. 4º do Decreto nº 10.756/2021, relativa à orientação normativa e à supervisão técnica pelo órgão central do Sistema no tocante à integridade, encontra naturais limitações decorrentes das previsões normativas especializadas atinentes à Advocacia-Geral da União, em especial àquelas previstas no art. 131 da CF e dispositivos da Lei Complementar nº 73/1993, e normas decorrentes.

44. Portanto, no âmbito da AGU, incumbe exclusivamente a ela estabelecer normas e procedimentos relacionados às competências da unidade responsável pela gestão da integridade; orientar as atividades relativas à gestão dos riscos para a integridade; exercer a supervisão técnica das atividades relacionadas aos programas de integridade; e definir a estratégia de integridade e respectivas iniciativas de desenvolvimento.

III - DA CONCLUSÃO

45. Diante de todo o exposto, e em resposta às consultas formuladas, conclui-se que:

(i) a Advocacia-Geral da União, por desempenhar função essencial à Justiça, submete-se a regime diferenciado, com competência exclusiva para estabelecer normas quanto à sua organização, regulação e funcionamento, inclusive as relacionadas às atividades funcionais de seus membros e órgãos vinculados.

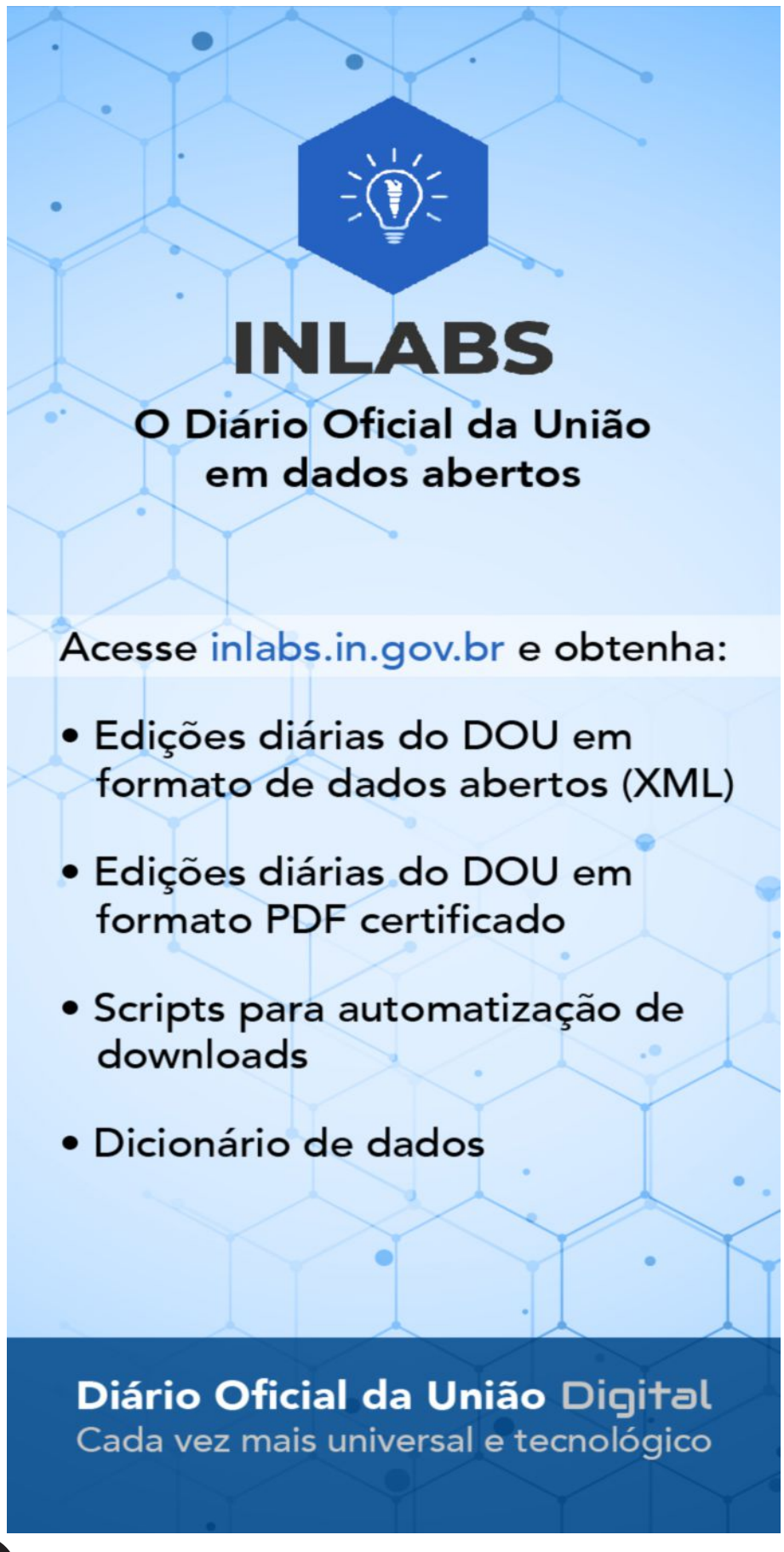
(ii) Conflito de Interesses. O art. 8º da Lei nº 12.813/2013 deve ser interpretado em conjunto com a Lei Complementar nº 73/1993, tendo a Advocacia-Geral da União a competência para apurar, estabelecer normas, procedimentos e mecanismos que objetivem prevenir ou impedir eventual conflito de interesses.

(iii) **Agenda de compromissos.** Cabe exclusivamente à Advocacia-Geral da União estabelecer, no âmbito de seus órgãos integrantes e vinculados, normas relativas a compromissos públicos; disciplinar os respectivos procedimentos relacionados à divulgação da agenda; dispor sobre regras de recebimento de presentes e hospitalidades; monitorar e fiscalizar a divulgação da agenda por parte de seus agentes públicos; e a gestão e gerenciamento de sistema de informação relacionado à atuação ou à atividade funcional de seus integrantes.

(iv) Sistema de Integridade. No âmbito da AGU, incumbe exclusivamente a ela estabelecer normas e procedimentos relacionados às competências da unidade responsável pela gestão da integridade; orientar as atividades relativas à gestão dos riscos para a integridade; exercer a supervisão técnica das atividades relacionadas aos programas de integridade; e definir a estratégia de integridade e respectivas iniciativas de desenvolvimento.

(v) A despeito das conclusões jurídicas deste parecer, cumpre afirmar que não fica afastada a possibilidade de a AGU colaborar com órgãos e sistemas que operam na gestão pública federal, respeitada a sua autonomia decisória, normativa e fiscalizatória em relação à orientação e avaliação da conduta funcional de seus integrantes.

À consideração superior.

Brasília, 05 de outubro de 2022.

(assinado digitalmente)
JOSÉ AFFONSO DE ALBUQUERQUE NETTO
Advogado da União
Consultor da União