



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA NO MINISTÉRIO DA CULTURA**

**PARECER n°** 519/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU  
**PROCESSO n°** 01400.216261/2016-75  
**INTERESSADO:** Secretaria Executiva  
**ASSUNTO:** Minuta de Portaria

1.

**I - Direito Administrativo. II - Minuta de Portaria que designa os novos representantes para compor o Grupo Permanente de Discussões das Condições de Trabalho no âmbito do Ministério da Cultura. III - Ato meramente individual, de efeitos concretos. IV - Competência do Coordenador-Geral de Gestão de Pessoas, nos termos da Portaria n° 117, de novembro de 2015. V - Possibilidade de avocação de competência pela Secretária Executiva, desde que devidamente justificada a excepcionalidade da medida. VI - Necessidade de inserção de cláusula de revogação.**

Sr. Consultor Jurídico,

2. Por intermédio do Memorando SEI n° 328/2017/SE (0387410), a Secretaria Executiva submete à análise desta Consultoria Jurídica a minuta de portaria que designa os novos representantes para compor o Grupo Permanente de Discussões das Condições de Trabalho no âmbito do Ministério da Cultura, (0389845), instituído pela Portaria n° 117, de novembro de 2015, suscitando ainda dúvida acerca da autoridade competente para assinatura do presente ato, à luz da Portaria n° 117/2015, bem como da necessidade de revogação da Portaria n° 68, de 28 de dezembro de 2015 e de suas alterações.

3. A minuta de portaria em exame, ao limitar-se a designar membros para compor referido Grupo, contempla ato meramente individual, de efeitos concretos, prescinde da análise desta Consultoria Jurídica, cuja competência, nos termos do art. 1º, VI, de seu Regimento Interno (Anexo III da Portaria n° 40, de 30 de abril de 2013, editada com base no Decreto n° 7.743, de 31 de maio de 2012), restringe-se ao exame de anteprojetos, projetos e minutas de **atos normativos**, ou seja, de atos administrativos dotados de *abstração, generalidade e impessoalidade*.

4. Pertinente a lição de José dos Santos Carvalho Filho (Manual de Direito Administrativo – 9ª ed – Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2002. Pg. 107.), ao tratar da classificação dos atos administrativos:

*Atos Gerais, também denominados de normativos, são aqueles que regulam uma quantidade indeterminada de pessoas que se encontram na mesma situação jurídica. Exemplo: os regulamentos, as instruções normativas, etc.*

*Atos individuais (também denominados concretos) são os que se preordenam a regular situações jurídicas concretas, vale dizer, têm destinatários individualizados, definidos, mesmo coletivamente.*

5. O mestre Hely Lopes Meirelles (Direito Administrativo Brasileiro - 18ª ed - São Paulo: Malheiros Editores, 1990. Pg. 146.), por seu turno, aborda o tema nos seguintes termos:

*Atos administrativos gerais ou regulamentares são aqueles expedidos sem destinatários determinados, com finalidade normativa, alcançando todos os sujeitos que se encontram na mesma situação de fato abrangida por seus preceitos. São atos de comando abstrato e impessoal, semelhantes aos da lei, e, por isso mesmo, revogáveis a qualquer tempo pela Administração, mas inatacáveis por via judicial, a não ser pela representação de inconstitucionalidade.*

(...)

*Atos administrativos individuais ou especiais são todos aqueles que se dirigem a destinatários certos, criando-lhes situação jurídica particular. O mesmo ato pode abranger um ou vários sujeitos, desde que sejam individualizados. (...) São atos individuais os decretos de desapropriação, de nomeação, de exoneração, assim como as outorgas de licença, permissão e autorização e outros mais que conferem um direito ou impõem um encargo a determinado administrado ou servidor. Os atos individuais normalmente geram direitos subjetivos para seus destinatários, como também criam-lhes encargos administrativos pessoais.*

6. De todo modo, as dúvidas jurídicas específicas suscitadas pela Secretária Executiva autorizam a atuação desta Consultoria Jurídica no caso em exame, no exercício de sua competência legal de assessoramento jurídico do Ministro da Cultura e demais autoridades desta Pasta.

7. Indaga, com efeito, o órgão consulente "**acerca da autoridade competente para assinatura do presente ato, à luz da Portaria nº 117/2015, bem como da necessidade de revogação da Portaria nº 68, de 28 de dezembro de 2015 e de suas alterações**".

8. Quanto à primeira indagação, cumpre registrar que o art. 2º, § 1º da Portaria nº 117, de novembro de 2015, que institui o Grupo Permanente de Discussões das Condições de Trabalho atribui, de forma expressa, a competência para editar portaria de designação de seus integrantes, titulares e suplentes **à Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas do MinC**.

9. A princípio, portanto, ao titular do referido órgão técnico cabe a competência para a designação pretendida.

10. Cumpre, por outro lado, registrar a possibilidade de avocação da referida competência administrativa pelas autoridades hierarquicamente superiores ao Coordenador-Geral de Gestão de Pessoas, desde que atendidos os requisitos legais. Confirma-se, nesse sentido, a lição de Celso Ribeiro Bastos (Curso de Direito Administrativo, 4ª edição, Editora Saraiva, 2000, pág. 71):

*“Também há o poder de transferir competências, na medida em que haja autorização legal, porque as competências são, em regra, atribuídas aos órgãos para que as exerçam exclusivamente. No entanto, pelo interesse da própria Administração, pelo interesse público, muitas vezes surge a possibilidade, prevista em lei, de órgãos superiores avocarem a competência de órgão inferior. Isto significa que um órgão superior chama para si, desloca de baixo para cima, a competência do órgão inferior.”*

11. Diógenes Gasparini (Direito Administrativo, 4ª edição, 1995, Saraiva, pág. 37) entende que o poder de avocar é inerente à hierarquia administrativa, mas não pode ser abusivo, sob pena de provocar a deslocação, a diminuição ou mesmo a extinção dos níveis ou graus de recursos administrativos, e desprestigiar o subordinado:

*“Pela ação de avocar ou avocação chamam-se para si funções atribuídas a outrem que lhe é subordinado. Essa prática, apesar de legal, não deve ser abusiva, dados os inconvenientes que pode trazer, a exemplo da deslocação, da diminuição e da extinção dos níveis ou graus dos recursos administrativos e o fato de desprestigiar o subordinado. A deslocação é a passagem da competência, digamos, do Diretor para o Secretário. A diminuição é a supressão de um ou mais níveis recursais. Recorre-se do Diretor para o Secretário e deste para o Prefeito. Com o chamamento, pelo Secretário, da competência do Diretor, suprime-se um nível, dado que o recurso, agora, só poderá ser dirigido ao Prefeito. A extinção põe fim aos níveis de recursos, por inexistir autoridade superior para apreciá-lo. (...)”*

12. Com efeito, somente caberá a avocação em situações excepcionais, desde que presentes motivos relevantes devidamente justificados. É o que determina o artigo 15 da Lei nº 9.784, de 1999, a saber:

*Art. 15. Será permitida, em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, a avocação temporária de competência atribuída a órgão hierarquicamente inferior.*

13. Dessa forma, eventual avocação da competência inserta no art. 2º, § 1º da Portaria nº 117, de novembro de 2015 pela Secretária Executiva demandaria a devida motivação do ato, justificando-se a excepcionalidade da medida.

14. No que toca à questão referente à revogação da Portaria nº 68, de 28 de dezembro de 2015 e de suas alterações, considerando-se que o referido ato não estabelece prazo para as designações nele previstas, recomenda-se, em atenção ao princípio da segurança jurídica, a inserção de cláusula de revogação ao final da minuta, relacionando-se de forma expressa, todas as disposições que perderão vigência com a entrada em vigor do ato normativo proposto.

15. Sendo estas as considerações que se entende pertinentes, sugere-se o retorno dos autos à Secretaria Executiva, em atenção à consulta formulada.

À consideração do Sr. Consultor Jurídico.

Brasília, 22 de setembro de 2017.

(assinado eletronicamente)

**GUSTAVO NABUCO MACHADO**

Advogado da União

Coordenador-Geral Jurídico de Assuntos Judiciais e Servidores Públicos



Documento assinado eletronicamente por **Gustavo Nabuco Machado, Coordenador-Geral Jurídico de Assuntos Judiciais e de Servidores Públicos**, em 22/09/2017, às 16:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 30, inciso II, da Portaria nº 26/2016, de 01/04/2016, do Ministério da Cultura, Publicada no Diário Oficial da União de 04/04/2016.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.cultura.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.cultura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0390414** e o código CRC **3CA13795**.

Referência: Processo nº 01400.216261/2016-75

SEI nº 0390414