



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

PARECER nº 680/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU
PROCESSO nº 01450.002424/2016-49
INTERESSADO: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN.
ASSUNTO: Proposta de decreto que aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão, das funções de confiança e das funções gratificadas do IPHAN e remaneja cargos em comissão e funções comissionadas.

I - Minuta de decreto que aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão, das funções de confiança e das funções gratificadas do IPHAN. Remanejamento de cargos em comissão e de funções comissionadas.

II - Finalidade de ajustar a estrutura regimental e de cargos e funções da Autarquia ao disposto na Lei nº 13.346, de 10 de outubro de 2016, bem como ao Decreto nº 8.785, da mesma data.

III - Juridicidade da proposta. Detalhamento das atribuições institucionais do IPHAN, nos termos da Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937.

Sra. Consultora Jurídica,

I. RELATÓRIO.

1. O Gabinete do Ministro de Estado encaminhou a esta Consultoria Jurídica, para análise e parecer, minuta de decreto, a ser encaminhada à Presidência da República, que aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão, das funções de confiança e das funções gratificadas do IPHAN e remaneja cargos em comissão e funções comissionadas.
2. O decreto a ser editado pelo Presidente da República tem por escopo ajustar a estrutura regimental e de cargos e funções do IPHAN ao disposto no art. 2º da Lei nº 13.346, de 10 de outubro de 2016, bem como no Decreto nº 8.785, da mesma data.
3. Em síntese, mencionada alteração tem por objetivos específicos alcançar as seguintes diretrizes: I) atender ao remanejamento de cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores e Funções Gratificadas, do IPHAN para a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, disciplinada pelo Decreto nº 8.785, de 10 de junho de 2016; II) converter cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores em Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE; e III) promover alterações na estrutura organizacional do Instituto.
4. A justificativa para a edição do referido ato normativo consta da Proposta da Exposição de Motivos Interministerial nº 00265/2017 MP MinC, nos termos transcritos abaixo:

"A presente proposta insere-se no contexto de ajuste fiscal promovido nos anos de 2015 e 2016, que contempla, dentre outras medidas, a redução de cargos comissionados no âmbito do Poder Executivo Federal, conforme previsto na Medida Provisória nº 731, de 10 de junho de 2016,

convertida na Lei nº 13.346, de 10 de outubro de 2016. O Projeto de Decreto que aprova a nova estrutura para o IPHAN apresenta o remanejamento para o Instituto de 44 (quarenta e quatro) Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE (equivalente a 56,92 DAS-unitários) e a posterior extinção de 44 (quarenta e quatro) cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores -DAS (equivalente a 94,98 DAS-unitários) da estrutura da entidade, o que representa, em termos orçamentários, a economia aproximada de um milhão e quinhentos mil reais anual.

A proposta, adicionalmente, remaneja, em definitivo, à estrutura organizacional do IPHAN, 4 (quatro) cargos em comissão do Grupo-DAS, remanejados temporariamente, até 1º de dezembro de 2017, por meio dos Decretos nº 8.005, de 15 de maio de 2013, e nº 8.436, de 22 de abril de 2015. O respectivo remanejamento incluirá, na estrutura organizacional do IPHAN, 13,99 DAS-Unitários com impacto orçamentário anual estimado de cerca de quinhentos e sessenta e dois mil reais anuais. Dessa forma, com a atualização da estrutura regimental do IPHAN, levando-se em consideração todos os remanejamentos propostos, haverá economia orçamentária estimada na ordem de um milhão de reais anual.

5. É o breve relatório. Passa este advogado público Federal a arrazoar.

II. FUNDAMENTAÇÃO.

6. Inicialmente, importante ressaltar que a análise da minuta por esta Unidade Consultiva da Advocacia-Geral da União se limita à conformação jurídico-formal da proposição com a Constituição, com as normas infraconstitucionais e com as regras de regência da tramitação e elaboração legislativas previstas no Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002, e na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Não cabe, portanto, a este órgão jurídico adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente. Tampouco compete à Consultoria Jurídica examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa, financeira e/ou política.

7. Pois bem, feita essa necessária observação, é de se questionar, primeiro, se o Presidente da República é a autoridade competente para editar o ato ora proposto, bem como se a forma utilizada (decreto) é adequada. Nesse ponto, observo que o inciso VI do art. 84 da Constituição Federal diz competir ao Presidente da República "*dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos*".

8. No caso dos autos, a minuta em análise propõe a edição de um **decreto autônomo**. Registre-se, por oportuno, que com a Emenda Constitucional nº 32, de 2001, o modelo constitucional brasileiro passou a admitir a edição de regulamento considerado ato primário, ou seja, que deriva diretamente da Constituição, na medida em que se permitiu, por meio de decreto, a disciplina acerca da organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

9. Nesse aspecto, observam os doutrinadores Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino (2007, página 586) que:

Desde a promulgação da Constituição de 1988 até a promulgação da EC 32/2001 considerávamos inteiramente banido o decreto autônomo de nosso ordenamento. O texto constitucional somente aludia à expedição de decretos e regulamentos no seu art. 84, IV, explicitando que tais atos se prestam a assegurar a fiel execução da lei. Portanto, o constituinte originário só parece ter albergado a figura do regulamento de execução. Todavia, a partir da EC 32/2001, passou a existir autorização expressa na Constituição (art. 84, VI) para que o Presidente da República disponha sobre a organização e funcionamento da Administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos, e proceda à extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos, diretamente mediante decreto.

10. Ainda sobre a existência dos decretos autônomos no ordenamento jurídico brasileiro, aponta o professor Pedro Lenza, de acordo com o entendimento do Supremo Tribunal Federal (2005, páginas 300/301), que "*apesar do entendimento de grande parte da doutrina, manifestando-se pela inexistência de acolhida constitucional dos regulamentos autônomos, o STF assim sem manifestou em um*

julgado: 'Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade: objeto: tem-se objeto idôneo à ação direta inconstitucionalidade quando o decreto impugnado não é de caráter regulamentar de lei, mas constitui ato normativo que pretende derivar o seu conteúdo diretamente da Constituição'.

11. **Nesse diapasão, o Presidente da República é, indubitavelmente, autoridade competente para a prática do ato normativo ora proposto. Quanto à forma do ato, não poderia ser outra que não a de decreto, em respeito ao art. 84, inciso VI da Magna Carta de 1988.**

12. No que se refere ao conteúdo da proposta, tem-se por necessária a adequação da estrutura regimental e de cargos do IPHAN, com vistas a: I) atender à diretriz de remanejamento de cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores e Funções Gratificadas, estabelecida pelo Decreto nº 8.785, de 2016; II) converter cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores em Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE; e III) promover alterações na estrutura organizacional da Entidade.

13. Ademais, como já restou transcrito, a proposta em foco insere-se no contexto de ajuste fiscal promovido nos anos de 2015 e 2016, que contempla, dentre outras medidas, a redução de cargos comissionados no âmbito do Poder Executivo Federal, conforme previsto na Medida Provisória nº 731, de 10 de junho de 2016, convertida na Lei nº 13.346, de 10 de outubro de 2016. O projeto de decreto que aprovará a nova estrutura para o IPHAN apresenta o remanejamento para o Instituto de 44 (quarenta e quatro) Funções Comissionadas do Poder Executivo -FCPE (equivalente a 56,92 DAS-unitários) e a posterior extinção de 44 (quarenta e quatro) cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores -DAS (equivalente a 94,98 DAS-unitários) da estrutura da entidade.

14. Nesse contexto, da análise dos termos da minuta de decreto, depreende-se que o seu conteúdo encerra caráter eminentemente técnico-administrativo, com definições claramente situadas na esfera discricionária de conveniência e oportunidade dos gestores desta Pasta Ministerial.

15. Observa-se, também, que a minuta anexa não colide com a Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937, inexistindo, por conseguinte, violação às atribuições institucionais do IPHAN.

16. **Por oportuno, é imperioso mencionar que, conforme explicitado na proposta de Exposição de Motivos Interministerial nº 00265/2017 MP/MinC, o ato normativo em análise não enseja qualquer custo orçamentário, em absoluto respeito ao comando constitucional esposado no citado art. 84, inciso VI. Pelo contrário, representará, em termos orçamentários, uma economia aproximada de um milhão e quinhentos mil reais anual.**

17. É digno de nota que a Chefia de Gabinete da Presidência do IPHAN apresentou algumas ponderações finais acerca da minuta em análise, devidamente aprovada pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Transcrevo abaixo para uma maior clareza.

a. Constatamos a supressão de todo o Capítulo IV, que trata da Nomeação de Superintendentes, compreendendo os antigos artigos 5º e 6º, conforme última proposta enviada ao MPDG. Destacamos que tal dispositivo foi proposto visando garantir maior segurança à continuidade de ações no Iphan, seguindo recomendação do atual Ministro Chefe da Casa Civil à Presidência do Iphan, de forma a evitar a nomeação de profissionais com perfil insuficiente ou inadequado para o desempenho das funções que lhe competem. Lamentamos profundamente tal supressão, de forma que a ausência deste disposto no Decreto permitirá a continuidade de assédio político sobre cargos de nossa instituição, que desempenha um papel eminentemente técnico na defesa dos direitos coletivos de nossa sociedade. No entanto, não colocaremos óbice ao prosseguimento do texto com essa supressão.

b. Em decorrência da supressão supramencionada, verifica-se a necessidade de retificação do Inciso IV, artigo 7º, propondo-se: “perda do vínculo funcional ou da condição de afiliado no caso dos conselheiros indicados na forma dos incisos I e II do Art. 6º”.

c. Detectamos um sombreamento no artigo 21, inciso IV. Gostaríamos que o sombreamento fosse retirado e o texto mantido como está.

d. Constatamos a supressão do termo “Escola do Patrimônio” do §5º no artigo 25. Não colocaremos objeção ao prosseguimento do texto com essa supressão. No entanto, gostaríamos de registrar que tal expressão constou no texto para fixar a competência da atuação do Centro Lucio Costa como uma Unidade na formação para a área do Patrimônio Cultural, uma das atribuições do Iphan.

e. Detectamos que há uma palavra incorreta no inciso III do artigo 26: em lugar de “Conselho Gestor”, o correto é “Comitê Gestor”, uma vez que o Iphan não possui Conselho Gestor mas sim Comitê Gestor (art. 14 da minuta em apreciação).

(...)

Complementando a informação da mensagem anterior, solicito encarecidamente uma alteração no Art. 8º do Decreto Presidencial, para a seguinte redação: “Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação”, ou ainda, “Este Decreto entra em vigor em 01 de dezembro de 2017”, em função dos cargos temporários que irão se expirar.

18. **Nesse sentido, no que se refere à supressão dos requisitos para nomeação dos superintendentes do Instituto na minuta apresentada, entende este órgão consultivo que se trata de uma questão eminentemente política e discricionária, que não traz empecilhos ao prosseguimento da proposta de decreto analisada. Tanto é que afirmou o dirigente do IPHAN não existir “óbice ao prosseguimento do texto com essa supressão”. Quanto aos aspectos formais sugeridos nos itens “b”, “c” e “e” e também quanto à antecipação da entrada em vigor, entendo que podem ser ponderados pela Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil quando da análise final do ato normativo, por não terem conteúdo meritório e trazerem clareza ao decreto a ser editado.**

19. Por derradeiro, no que concerne às exigências redacionais da Lei Complementar nº 95, de 1998, a minuta empregou o vernáculo de forma objetiva e clara, assim como a estrutura organizacional pertinente. Sendo assim, quanto aos aspectos formais exigidos, conclui-se que a minuta em exame atende às orientações do Decreto nº 4.176, de 2002, que trata das diretrizes para elaboração, redação, alteração e consolidação de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal.

III. CONCLUSÃO.

20. Ante todo o exposto, não vislumbro óbice jurídico ao prosseguimento da proposta de decreto apresentada, pelo que sugiro sejam os autos encaminhados ao Gabinete do Ministro de Estado da Cultura.

À consideração da Sra. Consultora Jurídica.

Brasília, 30 de novembro de 2017.

(assinado eletronicamente)

IVAN SANTOS NUNES

Advogado da União



Documento assinado eletronicamente por **Ivan Santos Nunes, Advogado(a) da União**, em 30/11/2017, às 15:30, 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, informando o código verificador **0440308** e o código CRC **A7AF4E12**.