



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CULTURA
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE CONVÊNIOS E PARCERIAS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO B, 3º ANDAR

PARECER n. 00311/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.035111/2017-43

INTERESSADOS: SUBSECRETARIA DE GESTÃO ESTRATÉGICA (SGE/MINC)

ASSUNTOS: TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA

EMENTA:

I - Manual destinado a uniformizar os atos de gestão que envolvam a utilização dos termos de execução descentralizada – TED.

II - Necessidade de elaboração de minuta de Portaria.

III - Inexistência de óbices jurídicos ao trâmite da proposta, desde que atendidas as recomendações apresentadas.

Sra. Coordenadora-Geral da CGJCP,

I. RELATÓRIO.

1. Trata-se de minuta de Manual destinado a uniformizar os atos de gestão que envolvam a utilização dos termos de execução descentralizada – TED.

2. Segundo consta dos autos, a minuta de Manual em tela está sendo proposta pela Subsecretaria de Gestão Estratégica – SGE/MinC, e encontra-se em fase de elaboração/apresentação, em relação ao mérito da proposta, a qual deverá ser encaminhada ao Gabinete do Ministro da Cultura, com a oposição do visto do órgão jurídico deste Ministério, para ser submetida à análise ministerial.

3. A Subsecretaria de Gestão Estratégica – SGE/MinC emitiu seu posicionamento a respeito da proposição, por meio da Nota Técnica nº 2/2018 (SEI - 0588027).

4. Vale transcrever excertos da referida Nota Técnica da Subsecretaria de Gestão Estratégica – SGE/MinC, para detalhar informações a respeito do caso, *ipsis litteris*:

1. MANUAL DE TED

Com o objetivo de orientar gestores e técnicos, a Secretaria-Executiva do Ministério da Cultura - MinC, deliberou pela adoção de manual destinado a uniformizar os atos de gestão que envolvam a utilização dos termos de execução descentralizada – TED.

O texto do Manual encaminhado em anexo teve como base a iniciativa do Ministério do Turismo de publicar instrumento semelhante, o qual foi customizado à realidade do MinC, como resultado de discussões da Subsecretaria de Gestão Estratégica - SGE com áreas técnicas do MinC. Foi realizada reunião inicial para a apresentação do projeto a todos os órgãos e, posteriormente, encontros bilaterais entre a SGE e os servidores diretamente envolvidos com a utilização do instrumento em cada unidade.

Ademais de conceitos básicos, processos organizacionais, rotinas e procedimentos representados nos fluxogramas de cada etapa, o Manual também faz referência a dispositivos legais e normativos destacados nas referências a seguir.

(...)

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

Trata-se de minuta de manual destinado a normatizar o uso de termos de execução descentralizada no âmbito do MinC, o qual se faz acompanhar da correspondente minuta de portaria.

4. ANÁLISE

A proposta apresentada é parte do esforço de mitigar riscos na execução e monitoramento do instrumento TED, ao tempo em que também representa resposta da gestão a um conjunto de recomendações constantes do Relatório de Auditoria nº 201700874, emitido pela Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Esporte e Cultura, do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. Além de atender a tais recomendações, entende-se que o Manual contribuirá para a criação de linguagem e procedimentos comuns no uso do instrumento e, em função do dinamismo próprio da Administração, poderá sofrer futuras adequações ao ser aplicado aos casos concretos.

5. CONCLUSÃO

Considerando que o manual aqui tratado envolve a remissão continuada a aspectos normativos e legais relacionados aos termos de execução descentralizada, assim como implica a publicação de portaria destinada a aprovar os termos do citado manual, submeto-o à consideração de V.S.a , sugerindo seu encaminhamento à Consultoria Jurídica/MinC para a emissão de parecer.

Vale mencionar que a versão ora apresentada representa um aperfeiçoamento da daquela previamente submetida à Consultoria Jurídica/MinC, dado que resulta de discussão mais aprofundada com as unidades do MinC.

5. É o relatório. Passo à análise.

II. FUNDAMENTAÇÃO.

6. Inicialmente, observo que o Manual que se pretende editar é documento de natureza técnica/operacional e não propriamente jurídica e que o enunciado da Boa Prática Consultiva - BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU, recomenda que se evitem “posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade” e aduz que “a prevalência do aspecto técnico ou a presença de juízo discricionário determinam a

competência e a responsabilidade da autoridade administrativa pela prática do ato". Assim, ressalto que a presente manifestação apresenta natureza meramente opinativa e, por tal motivo, as orientações apresentadas não se tornam vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa daquela emanada por esta Consultoria Jurídica.

7. Destaca-se, ainda, que o ato submetido à análise (minuta de Manual), para entrar em vigor necessita da edição de um ato formal, onde se recomenda a edição de uma "portaria". Contudo, não consta dos autos nenhuma minuta de portaria, logo, estamos analisando apenas o conteúdo da minuta de Manual.

8. A minuta de Manual proposta visa uniformizar os atos de gestão que envolvam a utilização dos termos de execução descentralizada – TED.

9. Considerando-se que compete ao Exmo. Ministro de Estado da Cultura, no legítimo exercício de suas atribuições constitucionais estabelecidas no Inciso II, do parágrafo único do art. 87, da Constituição Federal, editar Portaria que regulamenta Política Pública vinculada à Pasta Ministerial que titulariza, conclui-se que as proposições apresentadas estão fundamentadas em competências estabelecidas no texto constitucional.

10. Assim, no caso dos autos, considerando a competência do Poder Executivo Federal, para tratar da matéria objeto da referida Portaria, e que o objeto da proposição se enquadra dentre as matérias de iniciativa do Poder Executivo Federal, tem-se que, quanto à legitimidade da iniciativa e à adequação do instrumento utilizado, a proposta revela-se pertinente.

11. Da mesma forma, quanto à juridicidade material e formal da minuta de Manual em epígrafe, verifica-se que esta se encontra conforme os dispositivos constitucionais e legais relativas à matéria.

12. Todavia, recomenda-se que quando da edição da "portaria" que instituirá a Instrução Normativa seja contemplada integralmente as recomendações contidas no Decreto nº 9.191, de 2017, em especial, as disposições contidas nos arts. 5º, 7º e 15, que assim estabelecem:

Estrutura dos atos normativos

Art. 5º O ato normativo será estruturado em três partes básicas:

I - parte preliminar, com:

a) a ementa; e

b) o preâmbulo, com:

1. a autoria;

2. o fundamento de validade; e

3. quando couber, a ordem de execução, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação da norma;

II - parte normativa, que conterá as normas que regulam o objeto; e

III - parte final, com:

a) as disposições sobre medidas necessárias à implementação das normas constantes da parte normativa;

b) as disposições transitórias;

c) a cláusula de revogação, quando couber; e

d) a cláusula de vigência.

(...)

Art. 7º O primeiro artigo do texto do ato normativo indicará, quando necessário, o seu objeto e o seu âmbito de aplicação.

§ 1º O âmbito de aplicação do ato normativo delimitará as hipóteses abrangidas e as relações jurídicas às quais o ato se aplica.

§ 2º O ato normativo não conterà matéria:

I - estranha ao objeto ao qual visa disciplinar; e

II - não vinculada a ele por afinidade, pertinência ou conexão.

(...)

Articulação e formatação

Art. 15. O texto da proposta de ato normativo observará as seguintes regras:

I - a unidade básica de articulação é o artigo, indicado pela abreviatura “Art.”, seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal, acompanhada de ponto, a partir do décimo;

II - a numeração do artigo é separada do texto por dois espaços em branco, sem traços ou outros sinais;

III - o texto do artigo inicia-se com letra maiúscula e termina com ponto ou, nos casos em que se desdobrar em incisos, com dois-pontos;

IV - o artigo desdobra-se em parágrafos ou em incisos e o parágrafo, em incisos;

V - o parágrafo único é indicado pela expressão “Parágrafo único”, seguida de ponto e separada do texto normativo por dois espaços em branco;

VI - os parágrafos são indicados pelo símbolo “§”, seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal, acompanhada de ponto, a partir do décimo;

VII - a numeração do parágrafo é separada do texto por dois espaços em branco, sem traços ou outros sinais;

VIII - o texto do parágrafo único e dos parágrafos inicia-se com letra maiúscula e termina com ponto ou, nos casos em que se desdobrar em incisos, com dois-pontos;

IX - os incisos são indicados por algarismos romanos seguidos de hífen, separado do algarismo e do texto por um espaço em branco;

X - o texto do inciso inicia-se com letra minúscula, exceto quando se tratar de nome próprio, e termina com:

a) ponto-e-vírgula;

b) dois pontos, quando se desdobrar em alíneas; ou

c) ponto, caso seja o último;

XI - o inciso desdobra-se em alíneas, indicadas com letra minúscula na sequência do alfabeto e acompanhada de parêntese, separado do texto por um espaço em branco;

XII - o texto da alínea inicia-se com letra minúscula, exceto quando se tratar de nome próprio, e termina com:

a) ponto-e-vírgula;

b) dois-pontos, quando se desdobrar em itens; ou

c) ponto, caso seja a última e anteceda artigo ou parágrafo;

XIII - a alínea desdobra-se em itens, indicados por algarismos arábicos, seguidos de ponto e separados do texto por um espaço em branco;

XIV - o texto do item inicia-se com letra minúscula, exceto quando se tratar de nome próprio, e termina com:

a) ponto-e-vírgula; ou

- b) ponto, caso seja o último e anteceda artigo ou parágrafo;
 - XV - os artigos podem ser agrupados em capítulos;
 - XVI - os capítulos podem ser subdivididos em seções, e as seções em subseções;
 - XVII - no caso de códigos, os capítulos podem ser agrupados em títulos, os títulos em livros, e os livros em partes;
 - XVIII - os capítulos, os títulos, os livros e as partes são grafados em letras maiúsculas e identificados por algarismos romanos;
 - XIX - a parte pode ser subdividida em parte geral e em parte especial, ou em partes expressas em numeral ordinal, por extenso;
 - XX - as subseções e as seções são indicadas por algarismos romanos, grafadas em letras minúsculas e em negrito;
 - XXI - os agrupamentos a que se refere o inciso XV podem ser subdivididos em “Disposições Preliminares”, “Disposições Gerais”, “Disposições Finais” e “Disposições Transitórias”;
 - XXII - na formatação do texto do ato normativo, utiliza-se:
 - a) fonte Calibri, corpo 12;
 - b) margem lateral esquerda de dois centímetros de largura;
 - c) margem lateral direita de um centímetro de largura; e
 - d) espaçamento simples entre linhas e de seis pontos após cada parágrafo, com uma linha em branco acrescida antes de cada parte, livro, título ou capítulo;
 - XXIII - na formatação do texto do ato normativo não se utiliza texto em itálico, sublinhado, tachado ou qualquer forma de caracteres ou símbolos não imprimíveis;
 - XXIV - os arquivos eletrônicos dos atos normativos são configurados para o tamanho A4 (duzentos e noventa e sete milímetros de altura por duzentos e dez milímetros de largura);
 - XXV - as palavras e as expressões em latim ou em língua estrangeira são grafadas em negrito;
 - XXVI - a epígrafe, formada pelo título designativo da espécie normativa e pela data de promulgação, é grafada em letras maiúsculas, sem negrito, de forma centralizada; e
 - XXVII - a ementa é alinhada à direita da página, com nove centímetros de largura.
- Parágrafo único. Poderá ser adotada a especificação temática do conteúdo de grupo de artigos ou de um artigo mediante denominação que preceda o dispositivo, grafada em letras minúsculas em negrito, alinhada à esquerda, sem numeração.

13. Quanto à minuta de Manual, em que pese não constituir um documento com teor jurídico, conforme exposto acima, recomendo que o item “Legislação Correlata” indique os órgãos dos quais emanam cada uma das Portarias e Instruções Normativas mencionadas, para fins de clareza do texto.

14. Recomendo, ademais, a revisão geral da minuta, sob os aspectos ortográficos, de formatação e numeração levando em consideração as observações formuladas neste Parecer, mas não se restringindo a estas.

15. Reitero, ainda, o exposto na Nota n. 71/2017/CONJUR-MINC/CGU/AGU (NUP 01400.011442/2017-98, que trata do mesmo tema dos presentes autos), lembrando que a Advocacia-Geral da União manifestou-se sobre a matéria por meio do **Parecer n. 057/2014/DECOR/CGU/AGU** (que foi aprovado pelo Advogado-Geral da União em 15 de maio de 2015, e transmitido às

Secretarias deste Ministério por meio do Memorando-Circular n. 58/SE/MinC). Referido Parecer foi exarado a partir de solicitação desta Consultoria, e vincula a atuação deste órgão ministerial. Portanto, **recomendo a leitura do referido Parecer e atenção às recomendações constantes dele, especialmente no que diz respeito à avaliação da necessidade de parecer jurídico sobre cada TED ou termo aditivo a ser celebrado.**

16. Desta sorte, após a análise do texto não identifiquei nenhum outro aspecto relevante no que diz respeito à juridicidade e à constitucionalidade, capaz de ensejar a recomendação de interrupção da tramitação da minuta de Manual, estando, portanto, a aludida proposição, após o atendimento das recomendações contidas nesse parecer, em conformidade com o disposto no inciso IV, art. 31, do Decreto nº 9.191, de 2017 (constitucionalidade, legalidade e regularidade formal)

17. Cumpre destacar que, a SGE/MinC se pronunciou conclusivamente sobre o mérito das proposições normativas esculpidas na minuta de Manual em epígrafe.

III. CONCLUSÃO.

17. Ante o exposto, conclui-se pela juridicidade formal e material da minuta de Manual sob exame, desde que atendidas as recomendações contidas nesse parecer, não se vislumbrando, por conseguinte, óbice jurídico a sua edição.

18. Vale lembrar que, de acordo com o Enunciado nº 05 do Manual de boas Práticas Consultivas da AGU: “*Ao órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas*”. Assim, **não é necessário o retorno dos autos a esta Consultoria, salvo se subsistir dúvida de cunho jurídico.**

19. É o parecer, que submeto à apreciação superior da Coordenadora-Geral da CGJCP, para posterior encaminhamento à SGE/MinC.

Brasília, 04 de junho de 2018.

(assinado eletronicamente)

ALESSANDRO RODRIGUES GOMES DA SILVA
ADVOGADO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400035111201743 e da chave de acesso 0c2f7697

Documento assinado eletronicamente por ALESSANDRO RODRIGUES GOMES DA SILVA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 138670343 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALESSANDRO RODRIGUES GOMES DA SILVA. Data e Hora: 26-06-2018 16:01. Número de Série: 2318164908891590094. Emissor: AC CAIXA PF v2.
