



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

PARECER n. 00500/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.011974/2018-14

INTERESSADOS: SUBSECRETARIA DE GESTÃO ESTRATÉGICA (SGE/MINC)

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: I- Análise de minuta de portaria ministerial destinada a instituir Unidade de Gestão de Integridade no âmbito do Ministério da Cultura. II – Conformidade com o art. 87, parágrafo único, incisos II e IV, da Constituição Federal e com o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Ausência de vício de ordem constitucional ou legal, formal ou material. III - Parecer favorável.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de minuta da portaria ministerial destinada a instituir a Unidade de Gestão de Integridade no âmbito do Ministério da Cultura, objeto de proposta apresentada pela Subsecretaria de Gestão Estratégica deste Ministério.

2. Por meio da Nota Técnica nº 3/2018/AECI/GM (0632574), a Assessoria Especial de Controle Interno contextualizou a vertente proposta nos seguintes termos:

“A complexidade e o potencial danoso da corrupção à sociedade exige, além de ações repressivas, uma atuação preventiva por parte do Estado. A instituição de práticas como transparência e prestação de contas, bem como a instauração de mecanismos que possam detectar e punir fraudes, atos de corrupção, irregularidades ou desvios de conduta são fundamentais para promover o aumento da governança pública.

Nesse sentido, o Governo Federal inseriu no art. 19 do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, a obrigatoriedade de que todos os órgãos e entidades do Poder Executivo federal instituíam programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção.

Em complemento ao art. 19 citado, o art. 20 contempla a competência do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) para estabelecer, em até 180 dias, os procedimentos necessários à estruturação, à execução e ao monitoramento desses programas de integridade.

A CGU, por meio da Portaria nº 1089/2018, regulamentou este dispositivo, estruturando a criação dos programas de integridade em três fases: a primeira trata da constituição de uma unidade de gestão da integridade, a segunda, dos requisitos para aprovação dos planos de integridade, e a

terceira, das orientações acerca da execução e do monitoramento do programa de integridade. No referido normativo, a CGU também estabeleceu um cronograma para implantação das duas primeiras fases.

O normativo da CGU estabelece que o prazo para a constituição da unidade de integridade dentro de cada órgão deverá ser efetivada até 15 dias da publicação da Portaria que regulamenta o art. 20 do decreto 9.203/17. Nesse sentido, o prazo proposto para essa primeira fase expirou em 10/05/18.

Com a publicação da nova estrutura regimental do Ministério da Cultura, publicada em 18 de junho de 2018, foi possível identificar a área que mais se adequava a coordenar o Programa de Integridade do MinC, dadas as competências elencadas no normativo. Trata-se da Coordenação-Geral de Modernização Organizacional - CGMOR, integrante da Subsecretaria de Gestão Estratégica.

Constam, dentre as competências da CGMOR, as seguintes: planejar, coordenar e supervisionar as ações sistêmicas de transformação da gestão destinadas ao fortalecimento institucional e à modernização administrativa, no âmbito do Ministério e das suas entidades vinculadas; bem como planejar, coordenar e supervisionar a execução das atividades relacionadas com o processo de gestão de pessoas, ações de capacitação e desenvolvimento dos quadros de servidores do Ministério.

As competências da unidade de integridade à qual se refere a Portaria nº 1089/2018 são as seguintes: coordenar a estruturação, execução e monitoramento do Programa de Integridade; orientar e treinar os servidores com relação aos temas atinentes ao Programa de Integridade; e promover outras ações relacionadas à implementação dos planos de integridade, em conjunto com as demais unidades do órgão ou entidade.

Atuará como instância de apoio à CGMOR a Assessoria Especial de Controle Interno, à qual compete prestar orientação técnica ao Secretário-Executivo, aos gestores do Ministério e aos representantes indicados pelo Ministro de Estado em conselhos e comitês, nas áreas de controle, risco, transparência e integridade da gestão.”

3. Os autos foram encaminhados a esta Consultoria Jurídica por meio do Despacho nº 0634212/2018, da Subsecretaria de Gestão Estratégica, para emissão de parecer, no bojo do qual a subscritora afirma que a edição do instrumento normativo proposto consiste em uma *“obrigação a ser cumprida pelo MinC a partir da Portaria CGU nº 1.089/18, que regulamenta o art. 20 do Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dá ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União a competência para estabelecer os procedimentos necessários à estruturação, à execução e ao monitoramento dos programas de integridade dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”*.

4. Esse é o relatório. Passo a opinar.

II. ANÁLISE JURÍDICA

5. Inicialmente, convém ressaltar que a análise dos autos pela CONJUR/MinC se limita à conformação jurídico-formal da proposta em exame com as normas constitucionais e infraconstitucionais que lhe são aplicáveis. Não cabe a este órgão jurídico, portanto, adentrar 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 e/ou financeira.

6. Nessa linha de exposição, consigno que a presente manifestação possui natureza meramente opinativa, razão pela qual as orientações aqui assentadas não ostentam força vinculante para o gestor público, que pode, de forma justificada, adotar orientação diversa ou mesma contrária à emanada desta Consultoria Jurídica.

7. Fixada esta premissa, constato, como primeiro passo, a conformidade da citada minuta de portaria com a Carta Magna. Com efeito, emerge claro, da letra do art. 87, parágrafo único, incisos II e IV, da Constituição Federal, que o Ministro de Estado da Cultura possui competência para a edição do ato proposto.

8. Nessa esteira, no que tange ao arcabouço normativo infraconstitucional, verifico que não pode ser diversa a conclusão deste Advogado da União acerca da juridicidade da sobredita proposta de ato normativo.

9. Efetivamente, o Presidente da República, no exercício da atribuição que lhe confere o art. 84, *caput*, VI, "a", da Constituição Federal, editou o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Dito instrumento normativo estabelece que:

Art. 19. Os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional instituirão programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção, estruturado nos seguintes eixos: I - comprometimento e apoio da alta administração;

II - existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade;

III - análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e

IV - monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade.

Art. 20. O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, no prazo de cento e oitenta dias, contado da data de entrada em vigor deste Decreto, estabelecerá os procedimentos necessários à estruturação, à execução e ao monitoramento dos programas de integridade dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

10. Na sequência, o Ministro de Estado da Transparência e Controladoria-Geral da União Substituto editou a Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018 – que dispõe sobre orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade –, a qual estabelece que:

Art. 4º Na primeira fase da instituição do Programas de Integridade, os órgãos e as entidades deverão constituir uma unidade de gestão da integridade, à qual será atribuída competência para:

I - coordenação da estruturação, execução e monitoramento do Programa de Integridade;

II - orientação e treinamento dos servidores com relação aos temas atinentes ao Programa de Integridade; e

III - promoção de outras ações relacionadas à implementação dos planos de integridade, em conjunto com as demais unidades do órgão ou entidade.

§ 1º A unidade de gestão da integridade deverá ser dotada de autonomia e de recursos materiais e humanos necessários ao desempenho de suas competências, além de ter acesso às demais unidades e ao mais alto nível hierárquico do órgão ou entidade.

§ 2º As competências da unidade de gestão da integridade poderão ser atribuídas a outra unidade ou comitê previamente constituído no órgão ou entidade, desde que seja designado pelo menos um servidor para que atue de forma permanente com relação ao assunto.

§ 3º Os órgãos e as entidades deverão constituir a unidade de gestão de integridade no prazo de 15 (quinze) dias, contados da publicação desta Portaria.

11. Vê-se, portanto, que, consoante se depreende da Constituição Federal, o Ministro de Estado da Cultura é a autoridade competente para a instituição de Unidade de Gestão de Integridade no âmbito do MinC. Do Decreto nº 9.203/2017, por sua vez, extraem-se não só a confirmação dessa competência, mas, também, o expresso e irresistível comando do Presidente da República nesse sentido.

12. Ademais disso, revela-se indubitável que, no que tange ao conteúdo normativo do texto apresentado, trata-se de escolhas e opções de gerenciamento da atividade administrativa consonantes com as diretrizes postas no Decreto nº 9.203/2017 e na Portaria CGU nº 1.089/2018, ínsitas ao âmbito de apreciação discricionária do titular desta

Pasta, razão pela qual, também por isso, não identifico qualquer inconstitucionalidade, ilegalidade ou irregularidade na vertente proposta.

13. Por derradeiro, no que respeita aos aspectos de ordem formal da minuta oferecida, constato a sua conformidade com o regramento objeto do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, que estabelece "*as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado*", as quais, conforme o seu art. 57, "*aplicam-se subsidiariamente à elaboração dos demais atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo federal*".

14. Assim sendo, verifico que a minuta de portaria sob análise não se reveste de qualquer nódoa de inconstitucionalidade, ilegalidade ou irregularidade, formal ou material.

III. CONCLUSÃO

15. Ante o exposto, concluo que a minuta da portaria ministerial destinada a instituir a Unidade de Gestão de Integridade no âmbito do Ministério da Cultura, apresentada pela Secretaria de Gestão Estratégica – SGE deste Ministério, por meio da Nota Técnica nº 3/2018/AECI/GM (0632574), não padece de qualquer vício de ordem constitucional ou legal, tanto no que diz respeito à competência para a prática do ato, quanto à sua substância e à sua forma.

16. É esse o meu parecer. À consideração superior.

Brasília, 14 de agosto de 2018.

Niomar de Sousa Nogueira
Advogado da União
CONJUR/MinC

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400011974201814 e da chave de acesso afe69f15

Documento assinado eletronicamente por NIOMAR DE SOUSA NOGUEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 159102206 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): NIOMAR DE SOUSA NOGUEIRA. Data e Hora: 14-08-2018 12:05. Número de Série: 17117836. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
