



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CULTURA  
GABINETE DO CONSULTOR JURÍDICO  
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO B, 3º ANDAR

**PARECER n. 00617/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU**

**NUP: 01400.008421/2018-76**

**INTERESSADOS: SECRETARIA EXECUTIVA MINISTÉRIO DA CULTURA - SE/MINC**

**ASSUNTOS: NORMATIZAÇÕES**

EMENTA: I- Análise de minuta de portaria ministerial destinada a instituir a Política de Gestão de Riscos do Ministério da Cultura – PGRCI/MinC. 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. Atendimento dos requisitos de validade do ato administrativo: competência, forma, motivo, objeto e finalidade. III - Parecer favorável, com sugestão de adequação redacional.

## **I. RELATÓRIO**

1. Trata-se de minuta da portaria ministerial destinada a instituir a Política de Gestão de Riscos do Ministério da Cultura – PGRCI/MinC, objeto de proposta apresentada pela Subsecretaria de Gestão Estratégica e pela Assessoria Especial de Controle Interno deste Ministério.

2. Por meio da Nota Técnica nº 16/2018 (0708988), a Assessoria Especial de Controle Interno contextualizou a vertente proposta nos seguintes termos:

### **“SUMÁRIO EXECUTIVO**

Gestão de riscos, de acordo com ISO 31000, é a terminologia utilizada para definir um conjunto de ações estratégicas que tem como objetivo principal permitir que a organização atue de forma preventiva, minimizando riscos que possam comprometer os resultados desejados. Utilizada na administração privada há várias décadas, apenas recentemente sua adoção obrigatória foi positivada para a Administração Pública Federal, por meio da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1, de 10 de maio de 2016, que trouxe o seguinte regramento:

Art. 13. Os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão implementar, manter, monitorar e revisar o processo de gestão de riscos, compatível com sua missão e seus objetivos estratégicos, observadas as diretrizes estabelecidas nesta Instrução Normativa.

O referido normativo também especifica a obrigatoriedade de que os órgãos e as entidades da administração pública federal instituem política de gestão de riscos em até doze meses da publicação da IN, na forma abaixo transcrita:

Art. 17. A política de gestão de riscos, a ser instituída pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal em até doze meses a contar da publicação desta Instrução Normativa, deve especificar ao menos:

I - princípios e objetivos organizacionais;

II - diretrizes sobre:

- a) como a gestão de riscos será integrada ao planejamento estratégico, aos processos e às políticas da organização;
- b) como e com qual periodicidade serão identificados, avaliados, tratados e monitorados os riscos;
- c) como será medido o desempenho da gestão de riscos;
- d) como serão integradas as instâncias do órgão ou entidade responsáveis pela gestão de riscos;
- e) a utilização de metodologia e ferramentas para o apoio à gestão de riscos; e
- f) o desenvolvimento contínuo dos agentes públicos em gestão de riscos; e

III - competências e responsabilidades para a efetivação da gestão de riscos no âmbito do órgão ou entidade.

Como forma de reforçar a diretriz dada pelo normativo conjunto, o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro, estabeleceu como uma das diretrizes da governança pública "implementar controles internos fundamentais na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores".

O referido decreto estabeleceu ainda, em seu artigo 17:

A alta administração das organizações da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverá estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional, observados os seguintes princípios:

- I - implementação e aplicação de forma sistemática, estruturada, oportuna e documentada, subordinada ao interesse público;
- II - integração da gestão de riscos ao processo de planejamento estratégico e aos seus desdobramentos, às atividades, aos processos de trabalho e aos projetos em todos os níveis da organização, relevantes para a execução da estratégia e o alcance dos objetivos institucionais;
- III - estabelecimento de controles internos proporcionais aos riscos, de maneira a considerar suas causas, fontes, consequências e impactos, observada a relação custo-benefício; e
- IV - utilização dos resultados da gestão de riscos para apoio à melhoria contínua do desempenho e dos processos de gerenciamento de risco, controle e governança.

Ainda quanto à temática de riscos, mas especificamente os riscos à integridade, o Decreto nº 9.203, estabeleceu a obrigatoriedade de instituição pelos órgãos e entidades da administração pública federal de 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.

O referido normativo estabeleceu em seu artigo 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.

A positivação dessas orientações foi realizada por meio da Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018, que estabeleceu orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotassem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade. O referido normativo descreve as fases e os procedimentos para implantação dos programas de integridade e seu monitoramento.

A fim de dar organicidade às demandas governamentais referentes à temática de gestão de riscos, controles internos e integridade, a Subsecretaria de Gestão Estratégica, unidade de gestão de integridade do MinC, designada pela Portaria nº 083, de 21 de agosto de 2018, e a Assessoria

Especial de Controle Interno elaboraram a presente proposta de normativo, que tem como objetivo instituir a Política de Gestão de Riscos, Controles Internos e Integridade do Ministério da Cultura (PGRCI-MinC).

## ANÁLISE

A presente proposta instituidora da Política de Gestão de Riscos, Controles Internos e Integridade do Ministério da Cultura (PGRCI-MinC) prevê seu alinhamento ao planejamento estratégico e operacional, aos processos e às políticas instituídas pelo MinC, bem como ao Plano Nacional de Cultura.

Esclarece os termos a serem utilizados no normativo, os princípios e o objetivos da norma, sua operacionalização, bem como as instâncias e responsabilidades.

Por fim, ressalta que a implementação da Política será realizada de forma gradual e continuada, em função da complexidade dos temas tratados.

Ressaltamos que tanto a Secretaria Executiva quando as Secretarias finalísticas tiveram acesso à presente minuta, tendo sugerido melhorias, que foram acatadas, na medida do possível.”

3. Esse é o relatório. Passo a opinar.

## II. ANÁLISE JURÍDICA

4. 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.

5. 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.

6. Fixada esta premissa, passo a verificar se a vertente proposta atende aos requisitos de validade do ato administrativo – **competência, forma, motivo, objeto e finalidade** – e, bem assim, ao regramento da Lei Complementar nº 95, de 26 de dezembro de 1998 – que dispõe “sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o *parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona*” – e 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*”.

7. A constatação do atendimento ao requisito da **competência**, que se entende como “*o círculo definido por lei dentro do qual podem os agentes exercer legitimamente a sua atividade*” (Carvalho Filho, Manual de Direito Administrativo, 2013, p. 106), decorre diretamente da literalidade 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, conforme afirmado na sobredita Nota Técnica nº 16/2018, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Controladoria-Geral da União editaram a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1, de 10 de maio de 2016 – que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal –, a qual estabelece que:

Art. 13. Os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão implementar, manter, monitorar e revisar o processo de gestão de riscos, compatível com sua missão e seus objetivos estratégicos, observadas as diretrizes estabelecidas nesta Instrução Normativa.

(...)

Art. 17. A política de gestão de riscos, a ser instituída pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal em até doze meses a contar da publicação desta Instrução Normativa, deve especificar ao menos:

I – princípios e objetivos organizacionais;

II – diretrizes sobre:

- a) como a gestão de riscos será integrada ao planejamento estratégico, aos processos e às políticas da organização;
- b) como e com qual periodicidade serão identificados, avaliados, tratados e monitorados os riscos;
- c) como será medido o desempenho da gestão de riscos;
- d) como serão integradas as instâncias do órgão ou entidade responsáveis pela gestão de riscos;
- e) a utilização de metodologia e ferramentas para o apoio à gestão de riscos; e
- f) o desenvolvimento contínuo dos agentes públicos em gestão de riscos; e

III – competências e responsabilidades para a efetivação da gestão de riscos no âmbito do órgão ou entidade.

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 Política de Gestão de Riscos 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. A **motivação** do ato está plenamente delineada na supratranscrita Nota Técnica nº 16/2018, no bojo da qual exsurge evidente a presença de elementos de fato e de direito idôneos a ensejar e a recomendar a adição do ato que ora se propõe.

13. Por outra banda, mostra-se claro, também, que o **objeto** do ato proposto – que significa o desiderato que se pretende alcançar com a sua prática –, está amparado no ordenamento jurídico em vigor. Com efeito, o conteúdo normativo do texto apresentado reside no campo de escolha de gerenciamento da atividade administrativa, insita ao âmbito de apreciação discricionária do titular desta Pasta.

14. No que respeita à **finalidade**, em tendo sido demonstrado, como o foi, o atendimento dos anteditos requisitos de validade do ato administrativo, especialmente a motivação, exsurge evidente que o vertente ato está dirigido à finalidade pública.

15. Por fim, no que tange à **forma**, que é o meio pelo qual o ato é exteriorizado do plano da ideia para o plano jurídico, verifica-se que a portaria é o instrumento jurídico adequado ao fim a que se destina, uma vez que se cuida de ato normativo infralegal que não pretende inovar na ordem jurídica.

16. Em arremate, entretanto, no que tange à técnica de redação legislativa, constato a necessidade de adequação da minuta apresentada ao padrão utilizado pela Casa Civil da Presidência da República na redação de instrumentos normativos e ao regramento disposto na Lei Complementar nº 95/1998 e no Decreto nº 9.191/2017.

17. Diante disso, sugiro que sejam procedidas às seguintes adequações redacionais na minuta sob análise:

a) deve ser alterado o fundamento do ato normativo (em vez do inciso I, devem ser utilizados os incisos II e IV do parágrafo único do art. 87 da Constituição Federal);

b) deve ser excluída a referência a “terceirizados”, constante do art. 2º, considerando que não existe relação de subordinação direta entre o Ministério da Cultura, na condição de tomador do serviço, e os terceirizados (que se subordinam diretamente à empresa prestadora de serviço);

c) no art. 3º, deve ser excluída a expressão “Art. 4º”;

d) os incisos dos arts. 5º, 6º, 7º, 9º, 10 e 11 devem ser “*indicados por algarismos romanos seguidos de hífen, separado do algarismo e do texto por um espaço em branco*”, conforme o art. 15, IX, do Decreto nº 9.191/2017 (os incisos do art. 8º estão em conformidade com a regra citada); e

e) os artigos devem ser indicados com “*numeração ordinal até o nono e cardinal, acompanhada de ponto, a partir do décimo*”, consoante a regra do art. 15, I, do Decreto nº 9.191/2017 – exemplo: Art. 10. (...), Art. 11. (...).

18. Portanto, verifico que a minuta de portaria sob análise não se reveste de qualquer nódoa de inconstitucionalidade ou ilegalidade em relação aos sobreditos requisitos de validade do ato administrativo. Nada obstante, sugiro que sejam realizados os ajustes redacionais indicados no parágrafo anterior.

### III. CONCLUSÃO

19. Ante o exposto, concluo que a minuta da portaria ministerial destinada a instituir a Política de Gestão de Riscos do Ministério da Cultura – PGRCI/MinC, objeto de proposta apresentada pela Subsecretaria de Gestão Estratégica e pela Assessoria Especial de Controle Interno deste Ministério, não padece de qualquer vício de ordem constitucional ou legal.

20. Recomendo, entretanto, que seja realizada a adequação redacional sugerida no parágrafo 17.

21. É esse o meu parecer. À consideração da Assessoria Especial de Controle Interno deste Ministério.

Brasília, 17 de outubro de 2018.

NIOMAR DE SOUSA NOGUEIRA  
Advogado da União  
Consultor Jurídico substituto em exercício  
Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Cultura

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400008421201876 e da chave de acesso 77047668

---

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 184212753 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): NIOMAR DE SOUSA NOGUEIRA. Data e Hora: 17-10-2018 12:07. Número de Série: 17117836. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---