



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. 00628/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU**

**NUP: 01400.016927/2018-59**

**INTERESSADOS: SUBSECRETARIA DE GESTÃO ESTRATÉGICA (SGE/MINC)**

**ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS**

EMENTA:

I - Ato administrativo. Decreto presidencial. Regulamentação da Medida Provisória nº 850, de 10 de setembro de 2018.

II - Poder discricionário do Presidente da República. Regularidade formal e material, em tese.

III - Parecer favorável.

Caro Consultor Jurídico,

1. Trata-se de minuta de Decreto acostada sob o número SEI 0719505, que regulamenta a Medida Provisória nº 850, de 10 de setembro de 2018, cujo conteúdo trata da instituição da Agência Brasileira de Museus – ABRAM.
2. **É o breve relato do necessário. Passo à análise.**
3. Primeiramente, destaco competir a esta Consultoria Jurídica, nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente. Tampouco cabe a esta Consultoria examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.
4. **Ademais, destaco que a presente manifestação apresenta natureza meramente opinativa, e por tal motivo, as orientações estabelecidas não se tornam vinculantes para o gestor público**, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa daquela emanada por esta Consultoria
5. Fixadas tais premissas, observo que a proposta em apreço visa regulamentar a Medida Provisória nº 850, de 10 de setembro de 2018, que trata autorização concedida ao Poder Executivo para instituir a Agência Brasileira de Museus – Abram.
6. A citada Medida Provisória cria mecanismos para o fomento da indústria criativa através da melhor gestão dos museus públicos brasileiros, com modificação do modelo institucional administrativo em vigor atualmente. Esta Medida Provisória teve como pano de fundo a tragédia do incêndio do Museu Nacional ocorrido na cidade do Rio de Janeiro que evidenciou os riscos decorrentes da falta de investimento, manutenção e preservação do sistema museal.
7. A aludida Medida Provisória autoriza o Poder Executivo a extinguir a autarquia Ibram, que atua na gestão de diversas unidades museológicas nacionais, e permite a criação do serviço social autônomo denominado de Abram. Tal modificação possui como desiderato primordial o estabelecimento de um novo paradigma/formato de fomento à indústria criativa no qual o sistema museal está inserido e que terá como consequências a criação de efeitos positivos para a indústria da cultura e do turismo, decorrente da alocação de verbas derivadas da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE prevista na Lei nº 8.029/90 em tais áreas.
8. A partir desse panorama, o Poder Executivo pretende regular a aludida Medida Provisória nº 850, de 10 de setembro de 2018, por intermédio do Decreto ora em apreço (doc. SEI nº 0719505).
9. A Minuta do Decreto apresentado estabelece o marco inicial de constituição da Agência Brasileira de Museus – Abram, vinculado ao seu registro nos termos do art. 45 do Código Civil.
10. Da análise do documento apresentado não observo qualquer vício de ilegalidade ou eventual extrapolção do poder normativo conferido ao Presidente da República, sendo que as opções de detalhamento da estrutura organizacional e administrativa da ABRAM, do contrato de gestão a ser firmado e da própria gestão das unidades

museológicas eventualmente abrangidas pelo contrato de gestão a ser criado, se inserem no âmbito de apreciação discricionária insito à competência dos agente político responsável pela feitura do ato, inexistindo, por consequência, possibilidade desta Consultoria Jurídica se imiscuir no mérito de tal atuação.

11. Demais disso, a proposta encontra arrimo no inciso IV do art. 84 da Constituição Federal, que autoriza o Chefe do Poder Executivo federal a expedir decretos para garantir e viabilizar a fiel execução das leis, o que se aplica por equivalência normativa ao caso das Medidas Provisórias.

12. Por oportuno, registro que as regras previstas no art. 8º da Minuta de Decreto em apreço visam espelhar as diretrizes de normativas estabelecidas no art. 17 da Lei nº 13.303/2016, que representa saudável inovação legislativa criada para estabelecer critérios técnicos mínimos para o preenchimento de cargos de direção em entidades privadas integrantes da Administração Indireta (empresas públicas e sociedade de economia mista).

13. Nesse ponto, o paralelo estabelecido na Minuta de Decreto para a composição da Diretoria-Executiva da ABRAM se mostra razoável e adequado e, portanto, merece ser festejado, pois indica uma opção regulatória focada na busca de eficiência e maior transparência na gestão da entidade que atuará na realização de tarefa de interesse social relevante. Reforce-se que os critérios técnicos mínimos exigidos relacionados à experiência profissional, reputação ilibada e notório conhecimento na área museal representam padrões inibitórios/limitadores para a assunção de cargos de chefia condizentes com a relevância da função a ser exercida pelos membros da Diretoria-Executiva. Tal opção regulamentar afasta a escolha aleatória e estritamente política de membros da citada Diretoria-Executiva, revelando-se em medida apta a assegurar o atingimento de padrões mínimos de governança para a gestão da entidade criada.

14. O regramento específico do contrato de gestão a ser firmado entre a União e a Abram estabelecido na Minuta do Decreto apresentado encontra arrimo na previsão contida nos artigos 10 a 14 da própria Medida Provisória nº 850, de 10 de setembro de 2018, inexistindo qualquer óbice jurídico nas opções regulamentares adotadas.

15. No tocante à previsão de “apoio necessário” ao início das atividades da Abram regulada nos termos dos artigos 26 e 27 da Minuta do Decreto em apreço entendo haver, ao menos em tese, justificativa para a vigência da regulamentação pretendida.

16. É que existe legítima preocupação administrativa de se evitar qualquer tipo de solução de continuidade no exercício das atividades anteriormente exercidas pela autarquia Ibram, sem que haja o estabelecimento de condições reais para exercício da tarefa atribuída à nova entidade privada criada para realizar a proteção museal, nos moldes do novo desenho institucional estabelecido na Medida Provisória nº 850, de 10 de setembro de 2018.

17. Explica-se: a previsão de possível apoio do Poder Executivo às atividades iniciais da Abram e mesmo eventual repasse de recursos assegurará as condições mínimas de funcionamento da entidade criada, caso ocorra algum percalço no recebimento das verbas inicialmente previstas para seu funcionamento. Essa situação embora hipotética apresenta-se factível e possível, mormente porque tramita no Supremo Tribunal Federal o Mandado de Segurança nº 35.981, movido pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro Empresas – SEBRAE, que questiona a legalidade da transferência de recursos tributários anteriormente destinados àquela entidade (SEBRAE) ao novo serviço social autônomo criado (Abram).

18. Desse feita, a inserção de regras transitórias que garantam eventual apoio institucional do Poder Executivo para início das atividades funcionais da Abram se mostra como opção regulamentar de ordem prática necessária, sob pena de se inviabilizar a proteção das atividades do sistema museal ao qual se procura melhor proteger com a edição da Medida Provisória nº 850, de 10 de setembro de 2018.

19. As regras de transição previstas nos citados dispositivos representam uma espécie de gatilho imprescindível a ser acionado pelo Poder Executivo, com vistas a garantir que a Abram consiga exercer de fato – ao menos no início de constituição – a atividade social relevante conferida a ela pela própria União.

20. De igual maneira, deve-se registrar que eventual aporte financeiro a ser destinado à Abram não deixará de observar os instrumentos legais e contratuais necessários, inexistindo no presente Decreto a imediata configuração da transferência de tais recursos para a entidade privada criada.

21. A transferência de recursos somente ocorrerá em momento posterior, condicionada de forma evidente à observância das demais regras legais e orçamentárias aplicáveis. A opção normativa adotada no texto em apreço pode – ao menos em tese – ser defendida como uma mera opção regulamentar de ordem política e prática sem que, para tanto, ocorra qualquer superação das demais regras legais aplicáveis no momento do efetivo repasse de recursos à Abram.

22. No que tange à forma e à técnica legística, a Minuta proposta atende aos requisitos formais do referido Decreto nº 9.191/2017, bem como àqueles descritos na Lei Complementar nº 95/1998, que regulamenta o art. 59 da Constituição no que tange a regras para a elaboração de atos normativos.

23. Ante o acima expendido, esta Consultoria Jurídica não observa óbices relevantes à feitura do ato proposto, motivo pelo qual sugere-se o envio dos autos ao Gabinete do Ministro de Estado da Cultura, para ciência e adoção das providências de sua alçada.

À consideração superior.

Brasília, 25 de outubro de 2018.

**EDUARDO MAGALHÃES**  
**ADVOGADO DA UNIÃO**  
Coordenador-Geral Jurídico de Políticas Culturais

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400016927201859 e da chave de acesso b600494f

---

Documento assinado eletronicamente por EDUARDO MAGALHAES TEIXEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 187868666 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EDUARDO MAGALHAES TEIXEIRA. Data e Hora: 25-10-2018 15:45. Número de Série: 1795756. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---