



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 nº 00633/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.019088/2018-21

INTERESSADOS: SECRETARIA EXECUTIVA MINISTÉRIO DA CULTURA - SE/MINC

ASSUNTOS: ANÁLISE DE MINUTA DE ATO NORMATIVO. EMISSÃO DE DIÁRIAS E PASSAGENS AÉREAS.

EMENTA: Exame de minuta de portaria ministerial que disciplinará, no âmbito do Ministério da Cultura - MinC, os procedimentos relativos à concessão de diárias e à emissão de passagens para viagens em território nacional e internacional, realizadas no interesse da Administração Pública. II – Art. 87, parágrafo único, inciso II da Constituição Federal. Decreto nº 5.992, de 19 de dezembro de 2006. Decreto nº 7.689, de 2 de março de 2012. Instrução Normativa nº 3, de 11 de fevereiro de 2015, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. III - Análise dos elementos do ato administrativo: competência, finalidade, motivo, objeto e forma. IV - Juridicidade da proposta, desde que atendidas todas as recomendações contidas neste opinativo. V - Necessidade de apresentar a motivação técnica. Ajuste e aprimoramentos redacionais e de legística.

Exmo. Sr. Coordenador-Geral Jurídico de Políticas Culturais,

I. RELATÓRIO.

1. A Secretaria-Executiva deste Ministério – SE/MinC encaminhou a esta Consultoria Jurídica, para análise e emissão de parecer, minuta de portaria ministerial que visa disciplinar, no âmbito do Ministério da Cultura - MinC, os procedimentos relativos à concessão de diárias e à emissão de passagens para viagens em território nacional e internacional, realizadas no interesse da Administração Pública.
2. Como se vislumbra dos autos, há necessidade de atualizar o instrumento atualmente vigente sobre a matéria em debate. Nesse contexto, somente foi juntada aos autos eletrônicos a minuta de portaria que será objeto desta análise jurídica, bem como cópia da Portaria MinC nº 27, de 05 de abril de 2016, que atualmente regulamenta o tema em foco.
3. Registre-se que os autos foram recebidos por este membro da Advocacia-Geral da União em 30 de outubro de 2018.
4. É o breve relatório. Passo a arrazoar.

II. FUNDAMENTAÇÃO.

5. De início, destaco competir a esta Consultoria Jurídica, nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 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 ou financeira.

6. Ademais, a presente manifestação possui 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. Em outras palavras, trata-se de parecer não vinculante.

7. Tecidas as considerações preliminares, cumpre a esta CONJUR/MinC avaliar a existência dos elementos constitutivos dos atos administrativos, vale dizer, a competência, a finalidade, o motivo, o objeto e a forma.

8. Com efeito, passemos à análise da competência. *Ab initio*, vislumbro que cuidam os autos, precipuamente, de minuta de portaria a ser firmada pelo Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Cultura, cuja competência extrai-se diretamente do texto constitucional (art. 87, parágrafo único, inciso II), a saber:

Art. 87. Os Ministros de Estado serão escolhidos dentre brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos.

Parágrafo único. Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei:

I - exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República;

II - expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos;

III - apresentar ao Presidente da República relatório anual de sua gestão no Ministério;

IV - praticar os atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Presidente da República.

9. *In casu*, pretende-se disciplinar e detalhar, no âmbito do MinC, os procedimentos relativos à concessão de diárias e à emissão de passagens para viagens em território nacional e internacional, realizadas no interesse da Administração Pública

10. Nesse compasso, com o ato normativo em foco, o Ministro de Estado da Cultura estará pormenorizando o conteúdo do Decreto nº 5.992, de 19 de dezembro de 2006 e da Instrução Normativa nº 3, de 11 de fevereiro de 2015, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Ademais, serão delegadas várias competências ministeriais para outras autoridades da estrutura deste Pasta, em consonância com as regras do Decreto nº 7.689, de 2 de março de 2012.

11. **Diante desse cenário, é inconteste a competência do Ministro de Estado da Cultura para firmar o ato normativo em análise, haja vista que na condição de dirigente máximo da unidade administrativa (Ministério da Cultura), tem legitimidade para expedir instruções e detalhar as regras concernentes a diárias e a passagens para viagens nacionais e internacionais no interesse da Administração, bem como para delegar competências relativas à matéria em análise.**

12. No que se refere à finalidade do presente ato normativo, esta é evidenciada pela satisfação do interesse público, notadamente, com o escopo de que as regras relativas à concessão de passagens aéreas e pagamento de diárias estejam bem claras e definidas, evitando-se abusos e indesejadas situações de irregularidades e desconformidade com os normativos de regência da matéria. Certamente, também se busca com as delegações de competências, uma maior celeridade às atividades administrativas desta Pasta, desconcentrando algumas atribuições ministeriais.

13. Ressalte-se, por oportuno, que os artigos 11 e 12 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, permitem ao Ministro de Estado delegar competência para outras autoridades, desde que se indique com precisão a autoridade delegante, a autoridade delegada e as atribuições objeto de delegação. *Verbis*:

Art. 11. A delegação de competência será utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender.

Art. 12. É facultado ao Presidente da República, aos Ministros de Estado e, em geral, às autoridades da Administração Federal delegar competência para a prática de atos administrativos, conforme se dispuser em regulamento.

Parágrafo único. O ato de delegação indicará com precisão a autoridade delegante, a autoridade delegada e as atribuições objeto de delegação.

14. Ademais, a delegação do exercício de uma competência encontra respaldo legal na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Cabe aqui explicitar que, nos termos do art. 12 da mencionada Lei, um órgão administrativo e seu titular poderão, se não houver impedimento legal, delegar parte da sua competência a outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial.

15. Por sua vez, complementa o art. 13 da referida Lei de Processo Administrativo que não podem ser objeto de delegação: I - a edição de atos de caráter normativo; II - a decisão de recursos administrativos; III - as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade.

16. Nesse diapasão, esta CONJUR/MinC não vislumbra qualquer impedimento legal para a delegação do exercício das competências em análise. Há de se esclarecer, complementarmente, que a delegação de competência para um órgão ou autoridade subordinada trata-se de uma ordem, portanto, é irrecusável.

17. Por relevante, é digno de nota que as regras de delegação de competência estabelecidas pelo Decreto nº 7.689, de 2012 foram integralmente obedecidas na minuta de ato normativo ministerial. Transcrevo abaixo mencionadas regras para uma maior compreensão do tema.

Art. 6º A concessão de diárias e passagens aos servidores será autorizada pelo Ministro de Estado, pelo titular de órgão diretamente subordinado ao Presidente da República ou pelo dirigente máximo das agências reguladoras referidas no [Anexo I à Lei nº 10.871, de 2004](#). [\(Redação dada pelo Decreto nº 9.533, de 2018\)](#).

§ 1º A competência de que trata o **caput** poderá ser delegada a titular de cargo de natureza especial. [\(Redação dada pelo Decreto nº 9.189, de 2017\)](#).

§ 2º Poderá haver subdelegação, unicamente:

I - aos dirigentes máximos:

a) das unidades diretamente subordinadas aos ministros de Estado;

b) das entidades vinculadas; e

c) das unidades regionais dos ministérios e das entidades vinculadas; e

II - aos titulares de cargo em comissão ou função de confiança de nível igual ou superior a 5 do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS; e [\(Redação dada pelo Decreto nº 9.189, de 2017\)](#).

III - aos chefes de gabinete dos titulares de cargos de natureza especial. [\(Incluído pelo Decreto nº 9.189, de 2017\)](#).

§ 4º Quando o deslocamento exigir a manutenção de sigilo, as autoridades de que tratam o **caput**, o § 1º e o § 2º poderão delegar a competência para a concessão de diárias e passagens aos chefes de unidades responsáveis pelo deslocamento.

Art. 7º Somente os Ministros de Estado, os titulares dos órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República e os dirigentes máximos das agências reguladoras referidas no [Anexo I à Lei nº 10.871, de 2004](#), poderão autorizar despesas com diárias e passagens referentes a:

[\(Redação dada pelo Decreto nº 9.533, de 2018\)](#)

I - deslocamentos de servidores ou militares por prazo superior a dez dias contínuos;

II - mais de quarenta diárias intercaladas por servidor no ano;

III - deslocamentos de mais de dez pessoas para o mesmo evento; e

IV - deslocamentos para o exterior, com ônus.

§ 1º Nos casos dos incisos I, II e III do **caput**, a competência poderá ser delegada, vedada a subdelegação, salvo na hipótese do § 8º: [\(Redação dada pelo Decreto nº 8.755, de 2016\)](#).

I - aos titulares de cargos de natureza especial; [\(Redação dada pelo Decreto nº 9.189, de 2017\)](#).

II - aos dirigentes máximos das entidades vinculadas; e [\(Incluído pelo Decreto nº 8.755, de 2016\)](#).

III - no âmbito do Ministério da Justiça, aos dirigentes máximos: [\(Incluído pelo Decreto nº 8.755, de 2016\)](#).

a) do Departamento de Polícia Federal; e [\(Incluído pelo Decreto nº 8.755, de 2016\)](#).

b) do Departamento de Polícia Rodoviária Federal. [\(Incluído pelo Decreto nº 8.755, de 2016\)](#).

§ 2º Não se aplica o disposto nos incisos I e III do **caput** à concessão de diárias e passagens necessárias à participação em curso de formação ou de aperfeiçoamento ministrados por escolas de governo.

§ 3º Na hipótese do inciso III do **caput**, a autorização poderá ser realizada por meio da indicação do quantitativo de servidores e empregados públicos e da identificação do evento, programa, projeto ou ação.

§ 4º No caso do inciso IV do **caput**, a competência poderá ser delegada ao secretário-executivo, ou autoridade equivalente, vedada a subdelegação.

§ 4º-A No âmbito do Ministério das Relações Exteriores, a competência relativa aos incisos I a IV do **caput** poderá ser delegada a ocupantes de cargos em comissão ou de funções de confiança de nível igual ou superior a cinco do Grupo-DAS. [\(Incluído pelo Decreto nº 9.533, de 2018\)](#)

§ 5º A autorização eletrônica exigida pelo Sistema de Concessão de Diárias e Passagens - SCDP poderá ser feita por servidor formalmente designado pela autoridade competente.

§ 6º Cabe ao servidor responsável pela autorização eletrônica o controle sobre a inserção de dados no SCDP, de modo que o processo virtual reflita fielmente a autorização por escrito, inclusive no que concerne ao limite para o número de participantes do evento, programa, projeto ou ação.

§ 7º O disposto no § 6º não exime de responsabilidade os demais agentes envolvidos nos processos físicos e virtuais de concessão de diárias e passagens.

§ 8º Quando o deslocamento exigir a manutenção de sigilo, as autorizações de que tratam os incisos I, II e III do **caput** poderão ser delegadas ou subdelegadas às autoridades previstas nas alíneas “a” e “c” do inciso I do § 2º do art. 6º e aos chefes de unidade a que se refere o § 4º do art. 6º.

§ 9º As autorizações para despesas com diárias e passagens poderão ser realizadas de forma confidencial, quando envolverem operações policiais, de fiscalização ou atividades de caráter sigiloso, garantido levantamento do sigilo após o encerramento da operação.

§ 10. Aplica-se o disposto no § 1º aos deslocamentos para o exterior de servidores de outros entes da federação que atuem no âmbito do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária para compor, na condição de colaboradores eventuais designados pelo Diretor-Presidente da Agência Nacional de Vigilância Sanitária — ANVISA, equipes de vigilância sanitária em inspeções internacionais em conjunto e sob a coordenação de servidores da ANVISA.

18. Também nos impõe analisar os motivos da edição do ato normativo vergastado. **Sobre o tema, convém registrar que não foi elaborada manifestação técnica nos autos em epígrafe, motivo pelo qual é recomendável que sejam providenciados os posicionamentos técnicos da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração e/ou da área técnica que opera o Sistema de Concessão de Diárias e Passagens - SCDP no MinC.**

19. Mencionadas manifestações técnicas tornam-se imperiosas para compreender a motivação do novo ato normativo proposto, bem como para que sejam avaliados pelas referidas áreas aspectos operacionais e procedimentais da portaria a ser editada. Ademais, devem ser motivadas as razões ou circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial, que foram determinantes para a proposta de delegação de competência contida no ato normativo em comento.

20. **Já no que pertine ao objeto, resta evidenciado que a minuta do ato normativo em análise tem por objeto o legítimo detalhamento de regras e competências concernentes à concessão de diárias e passagens para viagens nacionais e internacionais no interesse da Administração Pública.**

21. Quanto à forma, percebe-se que a portaria é o instrumento jurídico adequado aos fins a que se destina, uma vez que se cuida de ato normativo infralegal, que não pretende inovar na ordem jurídica.

22. No que concerne às exigências redacionais da Lei Complementar nº 95, de 1998, a minuta em comento 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 proposta de ato atende, em linhas gerais, às orientações do Decreto nº 9.191, de 2017, que trata das diretrizes para elaboração, redação, alteração e consolidação de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal.

23. **Por imperioso, com o fito de aprimorar o conteúdo do ato normativo a ser firmado pela autoridade ministerial e robustecer a instrução processual, este membro da Advocacia-Geral da União apresenta as seguintes sugestões e ponderações jurídicas:**

1) Observar o conteúdo e as peculiaridades formais dos art. 14 e 15 do Decreto nº 9.191, de 2017, especialmente as abaixo listadas:

Art. 14, inciso II - para obtenção da precisão:

a) articular a linguagem, comum ou técnica, mais adequada à compreensão do objetivo, do conteúdo e do alcance do ato normativo;

b) expressar a ideia, quando repetida ao longo do texto, por meio das mesmas palavras, e evitar o emprego de sinonímia;

- c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto;
- d) escolher termos que tenham o mesmo significado na maior parte do território nacional, de modo a evitar o uso de expressões locais ou regionais;
- e) quanto ao uso de sigla ou acrônimo:
 - 1. não utilizar para designar órgãos da administração pública direta;
 - 2. para entidades da administração pública indireta, utilizar apenas se previsto em lei;
 - 3. não utilizar para designar ato normativo;
 - 4. usar apenas se consagrado pelo uso geral e não apenas no âmbito de setor da administração pública ou de grupo social específico; e
 - 5. na primeira menção, utilizar acompanhado da explicitação de seu significado;
- f) indicar, expressamente, o dispositivo objeto de remissão, por meio do emprego da abreviatura “art.”, seguida do número correspondente, ordinal ou cardinal;
- g) utilizar as conjunções “e” ou “ou” no penúltimo inciso, alínea ou item, conforme a sequência de dispositivos seja, respectivamente, cumulativa ou disjuntiva;
- h) grafar por extenso as referências a números e percentuais, exceto data, número de ato normativo e nos casos em que houver prejuízo para a compreensão do texto;
- i) expressar valores monetários em algarismos arábicos, seguidos de sua indicação por extenso entre parênteses;
- j) grafar as datas das seguintes formas:
 - 1. “4 de março de 1998”; e
 - 2. “1º de maio de 1998”;
- k) grafar a remissão aos atos normativos das seguintes formas:
 - 1. “[Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#)”, na ementa, no preâmbulo e na primeira remissão no corpo da norma; e
 - 2. “[Lei nº 8.112, de 1990](#)”, nos demais casos;

(...)

Art. 15, inciso 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;

2) No preâmbulo da minuta, trocar a expressão “no uso das atribuições” por “no uso da atribuição”, haja vista que no art. 87, parágrafo único, inciso II da Constituição Federal somente existe uma atribuição;

3) Os conceitos referidos no art. 1º, parágrafo único, da minuta de portaria precisam ser elaborados e publicados em conjunto com o ato em análise, em homenagem ao princípio constitucional da publicidade e por serem estruturantes para a perfeita interpretação da portaria;

4) Utilizar, preferencialmente, a expressão “agência de viagem” e não “agência de turismo”, para seguir a mesma linha da Instrução Normativa nº 3, de 11 de fevereiro de 2015, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

5) No art. 5º, § 3º da minuta, há necessidade de um maior detalhamento e de uma análise de viabilidade técnica que pondere acerca da atuação de prestadores de serviço no SCDP, ainda que no perfil de solicitante de viagem. Deve-se avaliar se as atribuições administrativas dos servidores públicos desta Pasta não estão sendo usurpadas, uma vez que o Decreto nº 2.271, de 1997 ainda permanece vigente e o novel Decreto nº 9.507, de 2018, que tratará das terceirizações no âmbito da Administração Pública, se encontra em *vacatio legis* por 180 dias a partir de sua publicação;

6) Retirar as aspas do art. 14, § 6º da minuta em análise;

7) Avaliar eventual incompatibilidade da delegação de competência prevista no art. 16 da proposta de normativo com o disposto no art. 3º-A do Decreto nº 5.992, de 2006 e reformular a proposta do citado dispositivo. É digno de nota que mencionado ato superior prevê competência do Ministro de Estado para a matéria que se pretende delegar ao Secretário-Executivo;

8) Retirar as menções feitas a decretos após a redação final dos *caputs*, parágrafos e/ou incisos contidos nos artigos 27, 28, 29, 30, 34 da proposta de normativo;

9) Somente repetir a literalidade de conteúdos previstos em decretos ou atos normativos superiores, caso estritamente necessário para a contextualização da norma regulamentar inferior que se pretende produzir;

10) Após o Art. 10, usar sempre o numeral cardinal e ponto;

11) Avaliar a incompatibilidade do art. 35 da minuta de portaria com o disposto no art. 10, § 2º do Decreto nº 5.992, de 2006 e reformular a proposta do citado dispositivo. Mencionado ato superior veda a concessão de diárias para o exterior a pessoas sem vínculo com a administração pública federal, ressalvadas aquelas designadas ou nomeadas pelo Presidente da República. Mesmo que haja previsão da concessão de passagens e ajuda de custo nas situações de intercâmbio cultural, delineadas no contexto da Lei 8.313, de 1991 e do Decreto nº 5.761, de 2006, há necessidade de que seja observada a regra específica, *in casu*, do Decreto nº 5.992, de 2006.

12) Autorizar a elaboração ou designar autoridade para elaborar o Manual de Instrução de Afastamento do País (art. 45). Não é viável juridicamente aprovar algo que não tenha sido definitivamente elaborado e ainda não submetido à apreciação ministerial;

13) No art. 46 da minuta, é válido fazer menção à Portaria nº 27, de 05 de abril de 2016, do Ministério da Cultura. Há necessidade de se detalhar a origem do citado ato.

III. CONCLUSÃO.

24. **Ante o exposto, este membro da Advocacia-Geral da União é de parecer que, salvo outro juízo, a minuta de portaria em análise, somente poderá ser posta à apreciação do Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Cultura, após a implementação dos ajustes sugeridos nesta manifestação jurídica e observados, especialmente, os itens 18, 19 e 23 deste opinativo.**

25. **Dessa forma, recomendo a devolução dos autos à douta SE/MinC, para análise das ponderações deste advogado da União, deixando claro que, caso reste qualquer dúvida de ordem jurídica, esta CONJUR/MinC permanece à disposição das autoridades deste Ministério, inclusive, para eventual nova análise da minuta de portaria, especialmente, após finalizada a elaboração de todas as partes do ato normativo.**

À consideração do Exmo. Sr. Coordenador-Geral Jurídico de Políticas Culturais desta CONJUR/MinC.

Brasília, 31 de outubro de 2018.

(assinado eletronicamente)

IVAN SANTOS NUNES
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) 01400019088201821 e da chave de acesso b6382695

Documento assinado eletronicamente por IVAN SANTOS NUNES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 189782942 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): IVAN SANTOS NUNES. Data e Hora: 31-10-2018 17:11. Número de Série: 1798603. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
