



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA
COORDENAÇÃO DE CONSULTORIA E ASSESSORAMENTO JURÍDICO
AV. GRAÇA ARANHA, Nº 35, SALA 801, CENTRO, CEP 20.030-002, RIO DE JANEIRO-RJ TELEFONES: (21) 3037-6352/6096 ENDEREÇO ELETRÔNICO:
PROCURADORIA@ANCINE.GOV.BR

PARECER n. 00066/2020/CCAJ/PFEANCINE/PGF/AGU

NUP: 48051.002404/2019-87

INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO - ANM, AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA - ANCINE E OUTROS.

ASSUNTO: REVISÃO DO PARECER n. 00035/2019/CCAJ/PFEANCINE/PGF/AGU, DA NOTA n.º 00022/2019/CCAJ/PFEANCINE/PGF/AGU e DO PARECER n. 00001/2020/CCRC/PFEANCINE/PGF/AGU

EMENTA: Direito Administrativo. Agências Reguladoras. Supervisão Ministerial. Instrução Normativa n.º 01/2018/SEGEP/MP. O PARECER n. 00025/2020/DEPCONSUS/PGF/AGU firma o entendimento de que o art. 6º, II, da Instrução Normativa n.º 01/2018/SEGEP/MP não se aplica às agências reguladoras, uma vez que a supervisão ministerial exercida sobre tais autarquias especiais não abarca as avaliações de mera "*conveniência e oportunidade*", nos termos do Parecer n.º AC-051. Em razão do advento do aludido parecer aprovado pelo Procurador Geral Federal propõe-se a revisão, no âmbito desta PF-ANCINE, do PARECER n. 00035/2019/CCAJ/PFEANCINE/PGF/AGU, da NOTA n.º 00022/2019/CCAJ/PFEANCINE/PGF/AGU e do PARECER n. 00001/2020/CCRC/PFEANCINE/PGF/AGU para que se passe a entender pela desnecessidade da autorização do Ministro de Estado nesses casos.

1. Trata-se de encaminhamento do PARECER n. 00025/2020/DEPCONSUS/PGF/AGU - (NUP n.º 48051.002404/2019-87 - seq.73) que se debruçou sobre controvérsia jurídica acerca da necessidade da aprovação ministerial dos programas de gestão de que trata o art. 6º, § 6º, do Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995 e o art. 6º, II, da Instrução Normativa n.º 01/2018/SEGEP/MP.

2. Ciente do aludido parecer jurídico o Procurador-Chefe desta PF-ANCINE proferiu o DESPACHO n. 00483/2020/PROC-CHEFE/PFEANCINE/PGF/AGU (NUP n.º 48051.002404/2019-87 - seq.76) com o seguinte teor:

"Ciente do PARECER n. 00025/2020/DEPCONSUS/PGF/AGU, junte-se ao NUP 01416.000877/2018-19, abrindo-se tarefa ao Procurador Federal Luiz Vicente Sanches Lopes, a quem solicito a revisão do PARECER n. 00035/2019/CCAJ/PFEANCINE/PGF/AGU e do PARECER n. 00001/2020/CCRC/PFEANCINE/PGF/AGU."

3. Ato contínuo o feito foi distribuído ao Procurador signatário para manifestação jurídica.

4. É o breve relatório. Passo a opinar.

5. Os autos foram-me encaminhados para, em razão da edição do PARECER n. 00025/2020/DEPCONSUS/PGF/AGU - (NUP n.º 48051.002404/2019-87 - seq.73), revisar o PARECER n. 00035/2019/CCAJ/PFEANCINE

/PGF/AGU (NUP n.º 01416.000877/2018-19 - seq.04) e o PARECER n. 00001/2020/CCRC/PFEANCINE /PGF/AGU (NUP n.º 48051.002404/2019-87 - seq.15).

6. O PARECER n. 00035/2019/CCAJ/PFEANCINE/PGF/AGU foi exarado no Processo Administrativo n.º 01416.000877/2018-19 - (SAPIENS - seq.04 /SEI 1260963 - Vol.VII) para que esta PF-ANCINE emitisse "*pronunciamento sobre a minuta de Resolução de Diretoria Colegiada destinada à regulamentação do programa de gestão em experiência-piloto e os critérios para dispensa do controle de frequência no âmbito da Agência Nacional do Cinema*", apresentando a seguinte conclusão jurídica naquela oportunidade:

*"Ante o exposto, quanto aos aspectos jurídico-legais do caso em apreço, entendemos que o Programa de Gestão em experiência-piloto, apresentado pela ANCINE, encontra **respaldo no §6º, do artigo 6º do Decreto nº 1.590, de 1995, regulamentado pela IN/SGP nº 1, de 2018, sendo de competência exclusiva do Exmo. Ministro de Estado da Cidadania a sua autorização.**"*

7. Por oportuno, registre-se que naquele mesmo Processo Administrativo n.º 01416.000877/2018-19, posteriormente, foi proferida a NOTA n. 00022/2019/CCAJ/PFEANCINE/PGF/AGU (SAPIENS - seq.08 /SEI 1385683 - Vol.VIII) confirmando a conclusão constante do PARECER n. 00035/2019/CCAJ/PFEANCINE/PGF/AGU citado.

8. O PARECER n. 00001/2020/CCRC/PFEANCINE/PGF/AGU, por sua vez, foi proferido no bojo do NUP n.º 48051.002404/2019-87 (seq.15) quando o Departamento de Consultoria (DEPCONSU) solicitou às Procuradorias Federais junto às autarquias especiais listadas no art. 2º da Lei nº 13.484, de 25 de junho de 2019 a apresentação de contribuições a respeito da necessidade da aprovação ministerial dos programas de gestão de que trata o art. 6º, § 6º, do Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995 e, naquela oportunidade, acompanhando a linha dos pronunciamentos jurídicos anteriores emitidos por esta PF-ANCINE concluiu:

*"Ante o exposto, no que pertine à controvérsia lançada a respeito do §6º, do artigo 6º do Decreto nº 1.590/1995 parece, na esteira do PARECER n. 00035/2019/CCAJ/PFEANCINE/PGF/AGU e da NOTA n. 00022/2019/CCAJ/PFEANCINE/PGF/AGU, s.m.j., **ser necessária autorização do Exmo. Ministro de Estado da pasta correspondente para realização do programa de gestão em questão.**"*

9. O já mencionado PARECER n. 00025/2020/DEPCONSU/PGF/AGU - (NUP n.º 48051.002404/2019-87 - seq.73), recentemente proferido pelo Departamento de Consultoria (DEPCONSU) em 27 de abril de 2020 e com modulações pelo DESPACHO n. 00331/2020/DEPCONSU/PGF/AGU, aprovado Procurador Geral Federal e assinado em 23 de junho de 2020 (NUP n.º 48051.002404/2019-87 - seq.74), todavia, apresenta conclusão distinta daquela anteriormente emitida pela PF-ANCINE, entendendo o novo parecer que não seria aplicável às agências reguladoras o art. 6º, II, da IN nº 01/2018/SEGEP/MP, o que faz, em linhas gerais, com os seguintes fundamentos:

"6. A controvérsia jurídica ora sob exame trata da possibilidade jurídica de aplicação, às agências reguladoras, do art. 6º, II, da Instrução Normativa nº 01, de 31 de agosto de 2018, do Secretário de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (IN nº 01/2018 /SEGEP/MP). O referido dispositivo estabelece que a integral implementação do programa de gestão depende da autorização do Ministro de Estado, que responde não apenas pelas próprias atividades, mas também por aquelas desempenhadas pelas autarquias e fundações públicas por ele supervisionadas, nos termos do art. 12 da mesma norma.

7. Conforme acima relatado, apenas a PFE-ANM e a PFE-Ancine se posicionaram em favor da aplicabilidade do art. 6º, II, da IN nº 01/2018/SEGEP/MP às agências reguladoras, sob a justificativa de que o Parecer nº AC-051, vinculante para toda a administração pública federal, submeteria todos os assuntos autárquicos relacionados a atividades-meio ao controle do Ministério supervisor. (...)

8. É preciso destacar que o Parecer nº AC-051, ao tratar das atividades-meio, inseriu a supervisão ministerial sobre as agências reguladoras dentro da esfera do controle interno do Poder Executivo, como forma de garantir o cumprimento dos princípios constitucionais que regem a administração

pública federal, nos termos do art. 37 da Constituição da República. Tal supervisão em matéria administrativa, nos termos do mencionado Parecer, precisa ser entendida como um instrumento destinado a revisar, de maneira excepcional, a adequação da atividade administrativa ordinária de tais agências à legislação federal pertinente. Trata-se de fiscalização excepcional porque os atos administrativos praticados por tais agências são presumidos legítimos e válidos, e, uma vez constituídos definitivamente, não restam vias processuais preestabelecidas em lei que lhes submetam à revisão ministerial. A anulação ex officio de ato praticado no âmbito de uma agência reguladora, pelo Ministério supervisor, compreende uma medida excepcional, construída pela doutrina brasileira e chancelada juridicamente pela administração pública federal por meio do Parecer nº AC-051.

9. A autorização ministerial de que trata o art. 6º, II, da IN nº 01/2018/SEGEP/MP, não trata de exame de legalidade, mas de apreciação relacionada a critérios de conveniência e oportunidade, como reporta o art. 13 da mesma norma:

Art. 13. O ato de autorização previsto nesta Seção poderá:

I - abranger, cumulativa ou exclusivamente, o Ministério, as autarquias ou as fundações públicas supervisionadas, indistinta ou individualmente;

II - restringir individualmente ou excluir unidades determinadas da abrangência do programa de gestão;

III - prever percentual mínimo ou máximo de servidores participantes em cada unidade;

IV - restringir as modalidades de execução do programa de gestão em experiência-piloto; e

V - estabelecer percentual mínimo adicional às atividades ou metas para os servidores públicos participantes em relação à produtividade da área.

10. Tendo em vista que o Parecer nº AC-051 não reconhece a existência de hierarquia entre Ministério supervisor e Agência vinculada, não há necessidade legal de anuência por parte de alguma autoridade superior, em razão do simples fato de que inexistente chefia acima dos órgãos máximos das agências reguladoras. (...)

11. A fim de corroborar a opinião firmada pela PFE-ANAC, a PF-ANS argumentou, com razão, que o Decreto nº 1.590, de 1995, que a IN nº 01/2018/SEGEP/MP pretendeu disciplinar, foi editado anteriormente à criação das agências reguladoras, tornando impossível que pudesse anteciper as implicações de um regime autárquico especial então inexistente. Seguindo esse raciocínio, o referido Decreto não seria aplicável às agências reguladoras nas hipóteses que conflitassem com seu regime especial, fixado por lei posterior. Em consequência, o mesmo aconteceria às normas derivadas do aludido Decreto, a exemplo do art. 6º, II, da IN nº 01/2018/SEGEP/MP."

10. O parecerista naquela oportunidade ainda trouxe à baila questões relativas à autonomia administrativa das agências reguladoras posteriores à Lei nº 13.848/2019, destacando, entre outros elementos, os que seguem:

"23. É importante salientar que, ao contrário do que expressamente prevê o art. 3º da Lei nº 13.848, de 2019, a conjuntura legislativa na qual o Parecer nº AC-051 se escorou não fazia menção ao controle administrativo, ou mesmo à forma como ele deveria ocorrer nas relações entre ministério supervisor e agência reguladora vinculada. A partir da vigência da citada Lei em setembro de 2020, contudo, o marco legal aplicável às agências reguladoras passou a estabelecer categoricamente a "ausência de tutela" por parte do ministério supervisor. Assim, levando-se em conta que "tutela", no contexto das relações entre ministérios e autarquias, sabidamente se reporta à doutrina do "controle administrativo", mostra-se inevitável encarar o cenário de revisão das interpretações jurídicas fixadas no Parecer nº AC-051.

24. Não é possível deixar de questionar se as balizas interpretativas em torno do recurso hierárquico impróprio, construídas pelo Parecer nº AC-051, persistem em vigor diante a textual "ausência de tutela" prescrita em lei posterior. De outro lado, se o "controle administrativo" dos ministérios sobre as agências reguladoras tornou-se vedado, de que maneiras a supervisão ministerial (poder constitucional-presidencial) poderia ser legalmente exercida sobre

tais autarquias em regime especial? Tutela, ou controle, não se confundem com supervisão. Em verdade, é aquelas são espécies do gênero "supervisão", nos termos do art. 20 do Decreto-Lei nº 200, de 1967: "A supervisão ministerial exercer-se-á através da orientação, coordenação e controle das atividades dos órgãos subordinados ou vinculados ao Ministério, nos termos desta lei". Desse modo, embora seja evidente que a legislação em vigor estabeleça outras modalidades de supervisão além do controle (ou tutela), é prudente que a manifestação jurídica que venha a propor a revisão do Parecer nº AC-051 esclareça, de forma tão detalhada quanto possível, os limites que conformam as variadas relações institucionais que ministérios supervisores e agências reguladoras constantemente mantêm entre si.

25. Por fim, quanto a este segundo tópico, sugiro a instituição, no âmbito do DEPCONSU, de um grupo de trabalho destinado a: (i) estudar as implicações do art. 3º da Lei nº 13.848, de 2019, sobre o Parecer nº AC-051; e (ii) propor, eventualmente, a revisão do aludido Parecer à Consultoria-Geral da União. É recomendável, igualmente, que o grupo de trabalho disponha de um relator (DEPCONSU) e membros integrantes das procurarias federais junto a agências reguladoras, cujas opiniões devem ser ouvidas ao longo das atividades de pesquisa."

11. E, por fim, concluiu o ilustre parecerista:

"26. Diante dos argumentos acima delineados, opino que:

(a) o art. 6º, II, da IN nº 01/2018/SEGEP/MP, não se aplica às agências reguladoras, uma vez que a supervisão ministerial exercida sobre tais autarquias especiais não abarca as avaliações de mera "conveniência e oportunidade", nos termos do Parecer nº AC-051;

(b) o Parecer nº 00209/2018/PROT/PFEANAC/PGF/AGU, ao tempo em que foi elaborado, estava de acordo com a legislação e as interpretações vinculantes vigentes;

(c) o art. 3º da Lei nº 13.848, de 2019, por meio da introdução da expressão "ausência de tutela", acarreta inevitáveis implicações sobre a atualidade do Parecer nº AC-051;

(d) em consequência da conclusão acima ("c"), é recomendável que seja instituído, no âmbito do DEPCONSU, um grupo de trabalho (nos termos do item 25) destinado a: (i) estudar as implicações do art. 3º da Lei nº 13.848, de 2019, sobre o Parecer nº AC-051; e (ii) propor, eventualmente, a revisão do aludido Parecer à Consultoria-Geral da União."

12. Os itens "a" e "b" supra foram aprovados pelo Procurador Geral Federal, nos termos do DESPACHO n. 00331/2020/DEPCONSU/PGF/AGU, consagrando o entendimento de que *"o art. 6º, II, da IN nº 01/2018/SEGEP/MP, não se aplica às agências reguladoras, uma vez que a supervisão ministerial exercida sobre tais autarquias especiais não abarca as avaliações de mera "conveniência e oportunidade", nos termos do Parecer nº AC-051".*

13. Ante o exposto, proponho a revisão, no âmbito desta PF-ANCINE, do posicionamento adotado **no PARECER n. 00035/2019/CCAJ/PFEANCINE/PGF/AGU** (Processo Administrativo n.º 01416.000877/2018-19 - SAPIENS - seq.04 /SEI 1260963 - Vol.VII), **na NOTA n.º 00022/2019/CCAJ/PFEANCINE/PGF/AGU** (Processo Administrativo n.º 01416.000877/2018-19 - SAPIENS - seq.08 /SEI 1385683 - Vol.VIII) e **no PARECER n. 00001/2020 /CCRC/PFEANCINE/PGF/AGU** (NUP n.º 48051.002404/2019-87 - seq.15) no sentido da necessidade de autorização do Ministro de Estado para realização do plano de gestão em questão para, em razão do advento do **PARECER n. 00025/2020/DEPCONSU/PGF/AGU** - (NUP n.º 48051.002404/2019-87 - seq.73), passar a **entender pela inaplicabilidade do art. 6º, II, da IN nº 01/2018/SEGEP/MP às agências reguladoras e, portanto, pela desnecessidade da autorização do Ministro de Estado nesses casos.**

À consideração superior.

Rio de Janeiro, 07 de julho de 2020.

LUIZ VICENTE SANCHES LOPES
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48051002404201987 e da chave de acesso cb396ac0

Documento assinado eletronicamente por LUIZ VICENTE SANCHES LOPES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 455261118 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUIZ VICENTE SANCHES LOPES. Data e Hora: 07-07-2020 11:55. Número de Série: 24653524902799614174439815462. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
