PARECER n. 01091/2017/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53500.082874/2017-59
INTERESSADOS: SAF - SUPERINTENDÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS
ASSUNTOS: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

> EMENTA: PROPOSTA DE PORTARIA. DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA. ATUALIZAÇÃO DE LIMITES. PELA VIABILIDADE JURÍDICA, NOS TERMOS DO PARECER.

1. RELATÓRIO

1. Trata o presente de solicitação da Superintendência de Administração e Finanças, encaminhada pelo Informe nº 169/2017/SEI/AFCA1/AFCA/SAF (SEI 2169512), visando manifestação jurídica acerca da proposta de portaria que altera a Portaria nº410, de 10 de junho de 2009 e alterada posteriormente pelas Portarias nº 940/2009 e nº 155/2011, referentes aos procedimentos de contratação de obras e serviços de terceiros, aquisição de bens, gestão de contratos administrativos e administração de bens móveis e imóveis, em face das disposições do Decreto nº 7.689, de 2 de março de 2012, alterado pelo Decreto nº 9.189, de 1º de novembro de 2017.

2. O processo foi encaminhado a esta PFE por força do disposto no artigo 2, I da Portaria nº 642, de 26 de julho de 2013, *verbis:*

> Art. 2º A PFEAnatel deve ser necessariamente ouvida nos seguintes casos, independentemente da matéria envolvida:
>
> I – elaboração de atos normativos, a exemplo de resoluções e portarias, inclusive as de delegação de competência;

3. Os autos estão instruídos com os seguintes documentos:

- 53500.082874/2017-59
  - Informe 169 (2169512)
  - Minuta de Portaria AFCA1 2170274
  - Portaria 410/2009 (2178016)
  - Anexo da Portaria 410/09 alterada pela Portaria 940/09 (2178033)
  - Portaria 763/2013 (2178140)
  - Portaria 450/2012 (2200382)
  - Portaria 940/2009 (2200420)
  - E-mail - Devolução do processo (2231298)
  - Minuta de Portaria AFCA1 2391797
  - Informe 6 (2338662)
  - Parecer 428/2014/FPB/PFE-Anatel/PGF/AGU (2374636)

4. De se esclarecer que a presente manifestação jurídica teve seu início em 11/12/2017, conforme se verifica no andamento processual, tendo sua análise interrompida em 15/12/2017, por solicitação da área requisitante, tendo a mesma solicitado a devolução dos autos, conforme SEI nº2231298), razão pela qual mencionada manifestação, iniciada e numerada no ano de 2017, apenas nesta data teve sua conclusão.

5. É o relatório. Passa-se a análise jurídica.

2. FUNDAMENTAÇÃO

6. A proposta apresentada pela Superintendência de Administração e Finanças, corresponde à edição de portaria que tem como objetivo atualizar os valores de delegação de competências e gestão de contratos e processos de contratação e aquisição de bens, bem como adequação da nomenclatura dos cargos da Anatel, em face da alteração promovida pelo atual Regimento Interno.

7. Cumpre ressaltar que a matéria tratada na proposta em análise é composta por aspectos técnicos, sobre os quais esta Procuradoria não deve se manifestar, uma vez que não cabe ao Órgão de Consultoria Jurídica emitir juízo sobre o poder discricionário da Administração.

2.1 Dos requisitos de validade dos atos administrativos

8. São requisitos de validade dos atos administrativo:

- Competência;
- Finalidade;
- Forma;
- Motivo; e
- Objeto.

2.2 Da competência

9. A portaria em testilha pretende promover alterações da Portaria nº410, de 10 de junho de 2009, que delega competência para contratação de obras e serviços de terceiros, aquisição de bens, gestão de contratos administrativos decorrentes e a administração de bens móveis e imóveis, no âmbito da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

10. Acerca da matéria, o Regimento Interno da Anatel, aprovado pela RESOLUÇÃO Nº 612, DE 29 DE ABRIL DE 2013, fixa a competência da matéria na Presidência da Anatel:

> Capítulo II
>
> Da Presidência
>
> Art. 135. O Presidente do Conselho Diretor exercerá a presidência da Agência, cabendo-lhe nessa qualidade o **comando hierárquico sobre o pessoal e o serviço** , exercendo todas as competências administrativas correspondentes, nos termos do art. 32 da Lei no 9.472/1997, e do art. 46 do Regulamento da Agência.
>
> Art. 136. É competência do Presidente da Agência:
>
> (...)
>
> XV - **atuar como Ordenador de Despesas da Agência;**
>
> (...)
>
> §1º O Presidente da Agência poderá avocar competências dos órgãos e das autoridades a ele subordinados.
>
> §2º São delegáveis as competências previstas nos incisos V, IX, XIII, XIV e XV, **bem assim as de firmar contratos e ordenar despesas,** nos termos do art. 46, parágrafo único do Regulamento da Agência.
>
> (...)

11. Acerca da delegação de competência, há norma expressa no Regimento Interno:

> Da Delegação e da Avocação de Competência
>
> **Art. 114. Os atos de delegação e de avocação de competência obedecerão à legislação pertinente.**
>
> Parágrafo único. A delegação e a avocação de competências serão formalizadas por Portaria, publicada no Diário Oficial e disponível na Biblioteca e na página da Agência na Internet, cuja cópia será juntada aos respectivos autos.

12. Tais disposições estão em linha com o previsto no art.46 da Regulamento da Anatel, aprovado por meio do Decreto nº2.338, de 7 de outubro de 1997:

> (...)
>
> Art.46. O Presidente do Conselho Diretor exercerá a presidência da Agência, cabendo-lhe nessa qualidade o comando hierárquico sobre o pessoal e o serviço, com as competências administrativas correspondentes, e também:
>
> **I - representar a Agência, ativa e passivamente, firmando, em conjunto com outro conselheiro, os convênios, ajustes e contratos;**
>
> (...)
>
> Parágrafo único. O Presidente poderá avocar competências dos órgãos a ele subordinados, podendo delegar a atribuição a que se refere o inciso VII, **bem assim as de firmar contratos e de ordenação de despesas.**

13. A legislação de regência, que cuida dos serviços de telecomunicação e de sua respectiva agência reguladora (LEI nº 9.472/97), também carreou á Presidência da Anatel a representação da mesma:

> (...)
>
> Art. 32. Cabe ao Presidente **a representação da Agência, o comando hierárquico sobre o pessoal e o serviço, exercendo todas as competências administrativas correspondentes,** bem como a presidência das sessões do Conselho Diretor.
>
> Parágrafo único. A representação judicial da Agência, com prerrogativas processuais de Fazenda Pública, será exercida pela Procuradoria.
>
> (...)

14. No que toca à delegação da competência, a Lei nº9.784/99, que cuida do processo administrativo no âmbito federal, estatuiu que:

> (...)
>
> Art. 12. 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.

> Parágrafo único. O disposto no *caput* deste artigo aplica-se à delegação de competência dos órgãos colegiados aos respectivos presidentes.
>
> Art. 13. 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.
>
> (...)

15. De se ver que a delegação que aqui se cuida não possui impedimento legal, eis que o Regulamento da Anatel expressamente previu a possibilidade de delegação, e, a matéria delegada não se inclui em nenhuma das hipóteses do art.13 da Lei nº9.784/99.

16. Assim, quanto à competência para a prática do ato, não há qualquer impedimento, eis que o instrumento será celebrado pela autoridade competente para tanto, ausentes impedimentos legais.

2.3 Da Finalidade e do Motivo

17. A finalidade do Ato é aquela que a lei indica, é o resultado que a Administração deseja alcançar com a prática do ato e deve estar em consonância com a finalidade pública. Segundo Hely Lopes Meirelles. “A finalidade do ato administrativo é definida em lei, assim não há liberdade de decisão do administrador público em determinar a finalidade do ato”.

18. O não atendimento do interesse público e/ou a violação ao princípio da impessoalidade culminará em vício de finalidade ou desvio de poder.

19. Enquanto que o motivo, segundo o mesmo autor, "é a situação de direito ou de fato que determina ou autoriza a realização do ato administrativo", é o que serve de fundamento ao ato administrativo.

20. Nesse sentido entende-se, *smj*, que a demonstração da finalidade e do motivo para a prática do ato administrativo foram atendidos conforme se verifica no Informe nº 6/2018/SEI/AFCA1/AFCA/SAF (SEI nº 2338662), que se destaca:

> (...)
>
> 3.6 Com a atualização dos valores do Decreto nº 7.689/12, surgiu para a Agência a oportunidade de analisar se era conveniente e oportuna a reavaliação da faixa de valores referentes às delegações de competências relacionadas aos seus processos de contratação para adequação aos valores do Decreto nº 9.189/2017.
>
> 3.7 Cumpre, portanto, destacar que a principal motivação da presente proposta são as alterações legislativas que ensejaram a necessidade de formalização de instrumento normativo atualizado de delegação de competências no âmbito da Anatel Sede e das Gerências Regionais.
>
> (...)
>
> 3.13 Por fim, destacamos que esta proposição não abarca e nem reflete nenhuma reorganização da Agência em sua estrutura e em seus processos de trabalho, ou seja, esta proposição não terá o condão de alterar a atual estrutura da Agência, mas, tão somente, compatibilizar a delegação de competências no âmbito da Anatel com os novos limites trazidos pelo novo Decreto nº 9.189, de 1º de novembro de 2017, que veio alterar o Decreto 7.689, de 2 de março de 2012, com o fito de otimizar a gestão administrativa
>
> (...)

21. Pode-se verificar do cotejo entre as disposições do Decreto nº7.689, de 02 de março de 2001, com as alterações do Decreto nº9.189, de 01 de novembro de 2017, e a atual redação da Portaria nº410, de 10 de junho de 2009 e alterações posteriores, **que os termos da mencionada portaria estão em desacordo com as disposições do Decreto nº7.689/2001**, e, em razão do comando contido no art.1º do mencionado Decreto, deverá ser alterada de modo a cumprir as disposições regulamentares, de sorte que encontra-se comprovados nos autos o motivo e a finalidade da alteração pretendida, e que está de acordo com os normativos de superior hierarquia.

22. Ainda no que toca à atualização da nomenclatura utilizada, trata-se de mera correção material, eis que o atual Regimento Interno promoveu mudanças na estrutura da Agência, e, a delegação de competência deverá observar a atual designação dos cargos na estrutura interna da Agência, de modo a identificar com precisão as Autoridades e suas respectivas competências.

2.4 Da forma e do objeto

23. No tocante à forma, o instrumento utilizado (portaria) é o adequado, porquanto atende ao disposto no artigo 40, inciso VIII, do Regimento Interno da Anatel, vejamos:

> Art. 40. A Agência manifestar-se-á mediante os seguintes instrumentos:
>
> (...)
>
> VIII - Portaria: expressa decisão relativa a **assuntos de interesse interno** da Agência.
>
> (...)

24. Conforme se depreende da leitura acima, de acordo com o Regimento Interno da Agência, o instrumento Portaria é direcionado a expressar decisões relativas aos assuntos de interesse interno. Em outras palavras, trata-se de mecanismo utilizado para regulamentar questões que dizem respeito à atuação interna da própria Anatel.

25. Nesse sentido, considerando que a proposta objetiva alterar normativo para atualizar valores de governança, os quais também estão previstos em portaria, não há óbices à sua implementação por meio de portaria.

26. Quanto ao **objeto**, segundo Mari Sylvia Zanella Di Pietro, *"o objeto ou conteúdo é o efeito jurídico imediato que o ato produz* (...) para identificar esse elemento, basta verificar o que o ato **enuncia, prescreve, dispõe**."(grifo no original).

27. **Assim, verifica-se que o objeto e a forma restaram identificados na minuta de portaria.**

2.5 Da realização de Consulta

28. Acerca da necessidade de realização de Consulta Pública, vê-se que esta tem por "*finalidade submeter minuta de ato normativo, documento ou matéria de interesse relevante,* ***a críticas e sugestões do público em geral****."*

29. No tocante à Consulta Interna, esta tem por objetivo "*submeter minuta de ato normativo, documento ou matéria de interesse relevante,* ***a críticas e sugestões dos servidores da Agência****."*

30. No caso, vê-se, que a portaria em questão, *smj,* tem por objetivo atualizar regras de delegação de competência, adequando-as ao determinado em Decreto Presidencial, que afetarão o campo de atuação interna, do que resulta que a Consulta Pública não é o instrumento adequado para o presente caso, uma vez que seu objetivo é o recolhimento e à ponderação de manifestações formuladas por indivíduos e grupos sociais interessados em tema específico, o que não é o caso.

31. No que toca à realização de Consulta Interna, os procedimentos para sua realização encontram-se dispostos no artigo 60 do Regimento Interno da Agência, vejamos:

> *Art. 60. A Consulta Interna tem por finalidade submeter minuta de* ***ato normativo, documento ou matéria de interesse relevante,*** *a críticas e sugestões dos servidores da Agência.*
>
> *§ 1º A Consulta Interna será realizada previamente ao encaminhamento da proposta de Consulta Pública ao Conselho Diretor, com prazo fixado pela autoridade competente, devendo ser juntada aos autos do processo a que se refere.*
>
> *§ 2º A Consulta Interna poderá, justificadamente, ser dispensada quando a sua realização impedir ou retardar a deliberação de matéria urgente.*
>
> *§ 3º A Consulta Interna poderá ser realizada independentemente de realização de Consulta Pública.*
>
> *§ 4º As críticas e as sugestões encaminhadas e devidamente justificadas deverão ser consolidadas em documento próprio, anexado aos autos do processo administrativo, contendo as razões para sua adoção ou rejeição.*)

32. Conforme se observa do dispositivo regimental, a realização de Consulta Interna é regra, sendo exceção a sua dispensa, e assim ocorrendo, deverá o administrador justificar a sua não realização.

33. Não se trata, por óbvio, de edição de ato normativo, eis que cuida-se apenas da atualização de valores para delegação de atribuições a órgão subordinados, mas, a despeito do contido nos itens 3.5 a 3.7 do Informe nº 169/2017/SEI/AFCA1/AFCA/SAF, o julgamento acerca da **relevância** da matéria é matéria situada no âmbito discricionário da Autoridade, não cabendo a esta Especializada opinar acerca da mesma, recomendando-se, apenas, que a Autoridade expressamente indique que a mesma não está sujeita à realização de Consulta Interna.

2.6 Da minuta de Portaria.

34. No que toca à minuta do instrumento (SEI 2391797), o mesmo encontra-se apto a produzir efeitos. Registra-se que as alterações das Autoridades está de acordo com a nova estrutura da Anatel, prevista no art.132 do Regimento:

> (...)
> Art. 132. A Agência tem a seguinte estrutura organizacional:
> I - Conselho Diretor;
> II - Conselho Consultivo;
> III - Presidência;
> IV - Ouvidoria;
> V - Órgãos Vinculados ao Conselho Diretor;
> VI - Órgãos Vinculados à Presidência;
> VII - Órgãos Executivos.
> (...)
> Art. 140. São órgãos vinculados ao Conselho Diretor:
> I - Auditoria Interna;
> II - Secretaria do Conselho Diretor.
> Parágrafo único. Os órgãos vinculados ao Conselho Diretor são subordinados funcionalmente ao Conselho Diretor e administrativamente ao Presidente.

(...)

Art. 143. São órgãos vinculados à Presidência:

I - Assessoria Parlamentar e de Comunicação Social;

II - Assessoria de Relações Institucionais;

III - Assessoria Internacional;

IV - Assessoria de Relações com os Usuários;

V - Assessoria Técnica;

VI - Corregedoria;

VII - Procuradoria;

VIII - Gabinete da Presidência.

Parágrafo único. O Superintendente Executivo e os órgãos vinculados à Presidência são subordinados funcional e administrativamente ao Presidente, com exceção da Procuradoria, que se subordina à Advocacia-Geral da União.

(...)

Art. 152. O Superintendente Executivo tem como competência auxiliar o Presidente no exercício de suas funções executivas e coordenar a realização de atividades que lhe forem atribuídas pelo Presidente e pelo Conselho Diretor.

Capítulo VII

Dos Órgãos Executivos

Art. 153. A Agência é composta dos seguintes Órgãos Executivos:

I - Superintendência de Planejamento e Regulamentação;

II - Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação;

III - Superintendência de Fiscalização;

IV - Superintendência de Controle de Obrigações;

V - Superintendência de Competição;

VI - Superintendência de Relações com Consumidores;

VII - Superintendência de Gestão Interna da Informação;

VIII - Superintendência de Administração e Finanças.

§1o Os Órgãos Executivos são subordinados funcionalmente ao Conselho Diretor e administrativamente ao Presidente.

§2o Os Órgãos Executivos são compostos de Gerências, as quais poderão contar com Assessores Técnicos e Coordenadores de Processos.

§3º Os Superintendentes deverão publicar na página da Anatel na Internet, diariamente, suas agendas de audiências concedidas a particulares, observado o disposto na legislação específica.

Art. 154. Os Cargos de Gerente, Assessor Técnico e Coordenador de Processos serão ocupados,preferencialmente, por servidores integrantes dos Quadros de Pessoal Efetivo e Específico da Agência.

§1º A Agência deverá adotar medidas que estimulem a rotatividade dos ocupantes de cargos de Gerente, Assessor Técnico e Coordenador de Processo, que deve ocorrer por meio de processo seletivo interno, amplamente divulgado e acessível a todos que desejem ocupar o cargo vago.

§2º As disposições constantes do presente artigo aplicam-se, inclusive, aos cargos de Gerente Regional e de Gerente de Unidade Operacional.

35. No que toca à possibilidade de delegação de competências aos Coordenadores de Processo, a mesma já foi enfrentada no Parecer nº428/2014/FPB/PFE-Anatel/PGF/AGU (SEI 2374636).

36. Registra-se que os anexos da minuta da portaria encontram-se com valores condicionais, a depender da opção adotada pelo Conselho Diretor, conforme explicitado nos itens 3.14 e seguintes do Informe nº 6/2018/SEI/AFCA1/AFCA/SAF (SEI 2338662).

3. CONCLUSÃO

37. Ante o exposto, esta Procuradoria Federal Especializada, órgão de execução da Procuradoria-Geral, vinculada à Advocacia-Geral da União – AGU manifesta-se no sentido de que a minuta de portaria poderá ser aprovada, tendo sido preenchido os requisitos legais.

38. O presente parecer restringiu-se aos aspectos jurídicos, com base nas peças constantes dos autos, não adentrando no mérito administrativo, como questões de conveniência e oportunidade, cuja atribuição é do administrador.

39. Saliente-se, que a orientação promovida por este Órgão Consultivo é quanto ao controle de legalidade da Administração, não implicando, necessariamente, a deliberação, que é prerrogativa do gestor, de modo que, caso este não acate o entendimento jurídico aviado no assessoramento, o registro das posições divergentes permitirá ao gestor cotejar os elementos necessários para a fundamentação de sua posição, consoante art. 50, inciso VII, da Lei nº 9.784/99.

40. É o Parecer, *sub censura.*

41. À consideração superior.

Brasília, 15 de fevereiro de 2018.

PAULO ANTONIO PESSOA CRASTO
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) 53500082874201759 e da chave de acesso 6140f906

Documento assinado eletronicamente por PAULO ANTONIO PESSOA CRASTO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 97421346 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): PAULO ANTONIO PESSOA CRASTO. Data e Hora: 15-02-2018 14:40. Número de Série: 1130884910701670338. Emissor: AC CAIXA PF v2.

DESPACHO n. 00270/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53500.082874/2017-59
INTERESSADOS: ANATEL - SAF - SUPERINTENDÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS
ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

1. De acordo com as conclusões do Parecer nº 01091/2017/PFE-ANATEL/PGF/AGU da lavra do Dr. Paulo Antonio Pessoa Crasto, podendo o Administrador, caso não acate as recomendações aqui contidas, justificar nos autos, em observância ao artigo 50, inciso VII da Lei nº 9.784/99 c/c artigo 113 §1º da Lei nº 8.666/93.

2. À Consideração Superior.

Brasília, 19 de fevereiro de 2018.

Isa Roberta Gonçalves Albuquerque Roque
Procuradora Federal
Coordenadora de Procedimentos Administrativos

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em http://sapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500082874201759 e da chave de acesso 6140f906

Documento assinado eletronicamente por ISA ROBERTA GONCALVES ALBUQUERQUE ROQUE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 109901310 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): ISA ROBERTA GONCALVES ALBUQUERQUE ROQUE. Data e Hora: 19-02-2018 17:09. Número de Série: 1932635079900841481. Emissor: AC CAIXA PF v2.

DESPACHO n. 00272/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53500.082874/2017-59
INTERESSADO: ANATEL - SAF - SUPERINTENDÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS
ASSUNTO: ATOS ADMINISTRATIVOS

1. De acordo com o **Parecer nº 1091/2017/PFE-ANATEL/PGF/AGU.**
2. Encaminhem-se os autos para análise e aprovação do Procurador-Geral.

Brasília, 20 de fevereiro de 2018.

FERNANDA PRESTES CESAR BUSSACOS
PROCURADORA-GERAL ADJUNTA - MATÉRIA ADMINISTRATIVA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em http://sapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500082874201759 e da chave de acesso 6140f906

Documento assinado eletronicamente por FERNANDA PRESTES CESAR BUSSACOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 109902889 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): FERNANDA PRESTES CESAR BUSSACOS. Data e Hora: 20-02-2018 11:15. Número de Série: 7162182172812024913. Emissor: AC CAIXA PF v2.

DESPACHO n. 00282/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53500.082874/2017-59
INTERESSADOS: ANATEL - SAF - SUPERINTENDÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS
ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

1. Aprovo o **Parecer nº 1091/2017/PFE-ANATEL/PGF/AGU.**
2. Restituam-se os autos à origem.

Brasília, 20 de fevereiro de 2018.

IGOR GUIMARAES PEREIRA
PROCURADOR-GERAL SUBSTITUTO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em http://sapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500082874201759 e da chave de acesso 6140f906

Documento assinado eletronicamente por IGOR GUIMARAES PEREIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 110076804 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): IGOR GUIMARAES PEREIRA. Data e Hora: 20-02-2018 11:24. Número de Série: 4239120642836377665. Emissor: AC CAIXA PF v2.