



☒	SCANNER
☐	SICAP
☐	SISCON

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA – ANATEL

PARECER Nº 428/2014/FPB/PFE-Anatel/PGF/AGU
PROCESSO Nº 53500.025691/2013
INTERESSADO: Superintendência de Administração e Finanças - SAF
ASSUNTO: Competências dos Coordenadores de Processos
EMENTA: COORDENADORES DE PROCESSOS. REGIMENTO INTERNO. DEFINIÇÃO DO CONTEÚDO JURÍDICO DE COMANDO FUNCIONAL. FORMA REDUZIDA DO COMANDO HIERÁRQUICO QUE NÃO IMPLICA O EXERCÍCIO DE COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS FRENTE AOS SERVIDORES. POSSIBILIDADE DE DESIGNAÇÃO DE SUBSTITUTO. IMPOSSIBILIDADE DE CRIAÇÃO TÁCITA DE ÓRGÃOS PÚBLICOS. POSSIBILIDADE DE DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS AOS COORDENADORES DE PROCESSOS. SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES DA AFCA E DAS GERÊNCIAS REGIONAIS. NECESSIDADE DE AJUSTES NO REGIMENTO INTERNO.

PARECER

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta formulada pela Superintendência de Administração e Finanças - SAF sobre a interpretação de dispositivos do Regimento Interno da Agência referentes às competências dos Coordenadores de Processos em face de requerimentos submetidos à Anatel pela Associação Nacional dos Servidores Efetivos das Agências Nacionais de Regulação – ANER e pela Associação dos Servidores da Agência Nacional de Telecomunicações – ASANATEL.

2. O processo inicia com o requerimento da ANER (fls. 01/04), onde, resumidamente:

- a) Consoante Análise nº 171/GCJV, uma das propostas da reestruturação da Anatel foi a supressão de um terceiro nível gerencial correspondente ao antigo cargo de Gerente Executivo, mantendo-se uma estrutura hierárquica de 2 (dois) níveis (Superintendência e Gerência);
- b) A referida análise aponta ainda que a criação do Coordenador de Processos se destinou a exercer comando funcional dos servidores nos processos de alçada da Gerência, comando esse correspondente à atuação finalística dos servidores, não se verificando poder hierárquico sobre o pessoal e o serviço;

AB

- c) Em que pese tal fato, na implementação do Regimento Interno, os Coordenadores são, para todos os efeitos práticos, um terceiro nível gerencial, inclusive em relação à subdivisão da Gerência em órgãos menores;
- d) Requer a observância do Regimento Interno e que seja coibida qualquer prática que implique a delegação de comando hierárquico aos Coordenadores de Processos.

3. A ASANATEL apresentou requerimento nos mesmos termos às fls. 05/06.

4. Às fls. 07/15 consta o Informe nº 93/2014-AFPE, que analisa os referidos requerimentos, apontando no que mais interessa, após realizar histórico da reestruturação e dos esforços de sua implementação:

- a) O Rol de competências de caráter não exaustivo constante do art. 246 do Regimento Interno aponta que o Coordenador de Processos exerce a avaliação dos servidores e tem caráter auxiliar e executivo, devendo realizar outras atividades que lhe forem atribuídas;
- b) A figura do Coordenador de Processos representa a consagração de figura assemelhada às antigas Gerências Operacionais, em que os referidos titulares avaliavam os servidores e nas quais eles eram lotados mesmo sem previsão regimental;
- c) Que à símile do que era feito com os Gerentes Operacionais, se adotou a ideia de criar Coordenações quando da efetivação da Reestruturação da Agência;
- d) Para o Direito Administrativo os órgãos não precisam ter competências decisórias;
- e) Os Coordenadores e Coordenações seriam órgão que representariam a desconcentração administrativa promovida pelo Regimento Interno;
- f) Aponta as diferenças regimentais entre comando hierárquico e funcional;
- g) Os Coordenadores poderiam atuar auxiliando os gerentes na matéria de pessoal (férias, folhas de ponto etc) servindo a lotação dos servidores em coordenações como delimitadores do número de servidores;
- h) Especificamente quanto à avaliação dos servidores existira competência expressa no regimento interno nesse sentido (art. 246, VIII);
- i) Há inconvenientes administrativos e em relação a sistemas de informática acaso se entenda pela impossibilidade de lotação dos servidores nas coordenações;
- j) Acaso se entenda que o Coordenador não é titular de órgão, haveria problema na fixação de seu substitutos de forma remunerada;
- k) É possível haver delegação de competência.

5. O Memorando nº 20/2014 da SAF (fls. 17/18) colabora trazendo informações adicionais e apontando que, acaso se consagre a tese da ANER e da ASANATEL, a AFCA e as Gerências Regionais teriam problemas com a segregação de funções em relação à matéria de licitações e contratos administrativos.

6. É o relatório. Passa-se a opinar.

II. FUNDAMENTAÇÃO.



7. A questão trazida ao debate, consoante decorre das manifestações constantes dos autos não só da administração, mas também das entidades representativas de servidores, diz respeito ao papel institucional dos coordenadores de processos no âmbito da Agência.

8. A visão da ANER e da ASANATEL é mais restritiva. Aponta que os Coordenadores tem apenas o comando funcional relacionado às atividades finalísticas dos servidores, consignando que “o ‘comando hierárquico’ não pode ser objeto de delegação aos Coordenadores de Processos”.

9. A visão da SAF e da AFPE é ampliativa das referidas competências, sustentando que os coordenadores exercem função de chefia nas Coordenações, inclusive o poder hierárquico sobre os servidores a eles vinculados.

10. É importante, dessa forma, ante às reflexões e preocupações trazidas no processo dialético instaurado, refletir sobre o papel dos referidos Coordenadores consoante a densidade normativa atribuída a eles pelo Regimento Interno da Agência, chegando a fundamentos racionais que possam ser utilizados como subsídio para a decisão das autoridades competentes.

II.1 DO RESGATE DO HISTÓRICO REFERENTE AOS COORDENADORES DE PROCESSOS

11. Primeiramente, visando viabilizar a interpretação histórica da norma, é importante resgatar o debate do Conselho Diretor que originou a figura dos Coordenadores de Processos. O Conselheiro Marcelo Bechara, na Análise nº 197/2012¹, submetendo a minuta do que viria a ser o Regimento Interno aos seus pares, antes da consulta pública, assentou sobre a matéria o seguinte:

“- Implementação da Chamada “Carreira em Y” no âmbito da Agência

4.2.135. Atualmente, a praxe adotada pela Anatel, assim como em outros órgãos da Administração Pública, é a de que um servidor, para ser valorizado em sua carreira, deverá ser “premiado” com um cargo gerencial.

4.2.136. Para fugir de tal estigma, a minha proposta trará, como inovação no âmbito da Agência, a criação da chamada “Carreira em Y”. Este mecanismo de valorização do servidor cuida-se de uma alusão ao próprio formato da letra Y, uma linha reta que se bifurca num determinado momento. Notou-se que, durante muito tempo, as instituições e os profissionais apenas tinham um plano de crescimento e, em determinado momento, o bom funcionário de determinada instituição com alguns anos de casa sempre assumiria uma gerência ou diretoria. Com isso, teria por responsabilidade gerenciar uma equipe, participar de decisões mais estratégicas, voltadas para os resultados financeiros da instituição, etc.

4.2.137. A chamada “carreira em Y” trata-se de um conceito adotado cada vez mais por instituições que prezam pelas políticas de gestão e valorização de talentos. Nos últimos anos, a necessidade de inovação e de manutenção de bons funcionários em determinados setores acabou por valorizar profissionais que tinham uma excelente performance como desenvolvedores de projetos, uma trajetória acadêmica de peso, um perfil para pesquisa e planejamento, mas não necessariamente de liderança de equipe.

4.2.138. A importância desse profissional, com perfil extremamente técnico, bem capacitado em sua área, passou a ser muito mais valorizada pela sua importância e ele passou a ser mais respeitado na sua vocação.

4.2.139. A literatura especializada e os estudiosos dos temas de carreiras e de gestão de pessoas passaram a adotar o plano de “carreira em Y” realizando a seguinte avaliação: a partir de um acompanhamento da trajetória do profissional, pode-se mapear com certa antecedência se o funcionário ocupará um papel de líder de equipe ou de técnico. A diferença é que, mesmo como

¹ Aprovada por unanimidade na RCD 648, contou ainda com voto escrito do Conselheiro Rodrigo Zerbone Loureiro que não adentrou nas questões ora ventiladas.

técnico, ele terá remuneração e benefícios semelhantes aos de outros colegas cujo talento é mais propício para liderar subordinados.

4.2.140. Destaco que apesar do nome “carreira em Y”, não se trata aqui de alteração na carreira dos servidores públicos da Agência, uma vez que tal dependeria de lei. Cuida-se, na verdade, de uma proposta de alocação e nomeação nos cargos comissionados de uma forma mais equânime e melhor estudada, o que em minha visão redundará em um melhor tratamento no desenvolvimento profissional dos servidores da Casa.

4.2.141. Em resumo, vale dizer, a proposta é de que, partindo da carreira já definida em lei, os cargos técnicos e os cargos gerenciais sejam preenchidos de uma forma mais inteligente e devidamente separada entre servidores com perfil técnico e servidores com perfil gerencial.

4.2.142. Acredito que, assim, certamente haverá valorização dos servidores da Casa, que se sentirão melhor acolhidos, pois passarão a ter previstas outras possibilidades de desenvolvimento profissional que não apenas a nomeação em um cargo gerencial.

4.2.143. Para isso, proponho a adoção da nomenclatura “Gestor de Processos” no âmbito da Agência, de modo que suas atividades permeiem tanto as atualmente exercidas por um “Gerente Operacional” (nomenclatura que sugiro seja extinta), como muitas outras ditas técnicas, por exemplo, de liderança de assunto dentro de uma gerência, assessor do gerente, implementador de tarefa transitória ou, até mesmo, coordenador de uma parte da equipe que trate de caso técnico específico.

4.2.144. Como se pode notar, na nomenclatura “Gestor de Processos” a palavra “processos” não está sendo empregada como autos ou papéis, mas sim para espelhar o conceito de “atividades”. Em última análise, o Gestor de Processos poderá exercer atividades técnicas do dia-a-dia da Agência, sendo que a proposta é de que todos os atuais ocupantes de cargos comissionados que exerçam funções técnicas deverão assim ser chamados.

4.2.145. Nessa linha, aqueles servidores cujo perfil seja motivar, inspirar, conseguir bons resultados, exercer liderança, dentre outras características, poderão ter sua atuação direcionada a um desenvolvimento gerencial. De outro lado, os servidores que gostem de pensar em novas soluções, de pesquisar para criar inovações que impactem positivamente, que sejam estudiosos na área específica de sua atuação, dentre outras características, mas não tenham perfil, por exemplo, de liderança de pessoas, certamente poderão ter sua atuação voltada para um desenvolvimento técnico. Nada impede, contudo, que um Gestor de Processos, tendo alterado seu perfil profissional com o passar do tempo, não possa tornar-se um Gerente.

4.2.146. Para viabilizar as atividades do Gestor de Processos foi prevista sua existência e algumas competências funcionais no Regimento Interno, de maneira não exaustiva. Proponho que, na implementação da nova estrutura organizacional, a Superintendência de Administração Geral verifique a alocação dos cargos comissionados técnicos existentes nas atuais Superintendências, destinando-os, de forma equânime, às novas Superintendências para remuneração de seus Gestores de Processos, que também deve se dar da forma mais equilibrada possível, evitando distorções.

4.2.147. Assim, com a implementação da “carreira em Y”, por meio da criação do Gestor de Processos, acredito que a Agência contará com servidores de perfil técnico exercendo funções eminentemente técnicas, dando um passo importante na valorização de nossos servidores.”

12. Analisando as contribuições recebidas em consulta pública, a SUE propôs no Informe nº 25/2012/SUE, criar o cargo de Coordenador Executivo, que auxiliaria o gerente em funções de ordem administrativa e de coordenação de pessoal em paralelo aos gestores de processos com as seguintes competências:

Dos Coordenadores Executivos

Art. 238. São competências comuns aos Coordenadores Executivos:



- I - apoiar e auxiliar o gerente em todas as suas competências regimentais, incluindo o comando sobre o pessoal e o serviço da área;
- II - conduzir os processos traçados pelo gerente;
- III - gerir a capacitação e a motivação da equipe, com vistas aos resultados;
- IV - gerenciar conflitos no âmbito da equipe;
- V - acompanhar processos de recolocação de pessoas em postos de trabalho adequados ao perfil;
- VI - auxiliar no desenvolvimento de boas relações entre as áreas;
- VII - controlar a frequência e férias dos servidores;
- VIII - realizar avaliação dos servidores.
- IX - realizar demais atividades que lhe forem atribuídas.

13. O Conselheiro Jarbas Valente, relator da matéria após a consulta pública, assentou na Análise nº 171/2013² a rejeição da proposta da SUE, transformando os Gestores em Coordenadores de Processos:

“Na proposta submetida à Consulta Pública foi inserida a figura do Gestor de Processos que exerceria atividades que permeiem tanto as atualmente exercidas por um “Gerente Operacional”, como muitas outras ditas técnicas, por exemplo, de liderança de assunto dentro de uma gerência, assessor do gerente, implementador de tarefa transitória ou, até mesmo, coordenador de uma parte da equipe que trate de caso técnico específico. Nessa nova estrutura seria suprimido o 3º nível gerencial, atualmente o cargo de Gerente Executivo.

Assim, a proposta visa a contemplar os servidores que gostem de pensar em novas soluções, de pesquisar para criar inovações que impactem positivamente, que sejam estudiosos na área específica de sua atuação, dentre outras características, mas não tenham perfil, por exemplo, de liderança de pessoas. A proposta foi muito bem recebida, pois valoriza os servidores da Anatel que passarão a ter previstas outras possibilidades de desenvolvimento profissional que não apenas a nomeação em um cargo gerencial.

Após a realização da Consulta Pública, a SUE considerou as manifestações apresentadas pelas áreas técnicas da Agência sobre a necessidade de contar com mais um nível gerencial de forma a possibilitar o desenvolvimento dos trabalhos das Superintendências e respectivas gerências que, em função do número de servidores, atividades e processos a serem desenvolvidos requerem o terceiro nível. Assim, propôs a criação do cargo de coordenador executivo, e não somente coordenadores de equipe, que não será um órgão, mas auxiliará o gerente em suas funções gerenciais junto aos gestores de processos.

Entendo, entretanto, que as competências atribuídas ao coordenador executivo confundem-se com as atribuídas ao Gerente, criando, desse modo, um aparente terceiro nível hierárquico, que desvirtua a proposta original. Por isso, de modo a manter o modelo de dois níveis hierárquicos e contemplar as manifestações da área técnica, assim como a contribuição apresentada pela Associação Nacional dos Servidores Efetivos das Agências Reguladoras Federais – ANER, apresento uma proposta alternativa que consiste em alterar a denominação de “Gestor de Processo” para “Coordenador de Processo” que exercerá o comando funcional dos servidores no respectivo processo, de tal modo a auxiliar o Gerente nas suas funções gerenciais.

Os Coordenadores de Processo são subordinados funcionalmente e administrativamente ao Gerente da área responsável pelo processo. De modo semelhante, nas Gerências Regionais e Unidades Operacionais da Superintendência de Fiscalização poderão ser designados Coordenadores Regionais de Processos, os quais serão subordinados funcionalmente ao Gerente na Anatel da área responsável pelo Processo e subordinados administrativamente ao respectivo Gerente Regional. Tais propostas estão refletidas nos arts. 130 e 245, tendo sido excluído o art. 238 (versão CP) que tratava das competências comuns aos Coordenadores de Processo.

² A matéria foi aprovada por unanimidade na RCD 694, não existindo votos escritos dos demais Conselheiros.

No mesmo sentido, proponho incorporar nas Gerências a função de Assessor Técnico, que será outra oportunidade a ser concedida aos servidores que tenham o perfil técnico para auxiliar diretamente o Gerente nas funções de natureza técnica.

(...)

Considerando a proposta que apresentei anteriormente, de suprimir o cargo de Coordenador Executivo e de alterar o cargo de Gestor de Processo para Coordenador de Processo, cabe neste artigo fazer os ajustes para adequar a redação, bem como inserir a competência do inciso VIII que esclarece que a avaliação dos servidores de sua equipe será elaborada por ele, mantida a aprovação pelo Gerente, que ocupa o primeiro nível hierárquico administrativo. " (Grifos apostos)

14. O que se nota até aqui é que se pretendeu atribuir aos coordenadores de processo o exercício de um "comando funcional" sobre os servidores, que não se confunde propriamente com uma relação ordinária de hierarquia conhecida na praxe do direito administrativo. Dessa forma, é necessário tentar encontrar uma definição do que seria esse "comando funcional".

II.2 DAS RELAÇÕES DE HIERARQUIA EXISTENTES NA AGÊNCIA

15. Em primeiro lugar, é importante analisar brevemente a ideia de hierarquia na organização administrativa da Anatel. O conceito de hierarquia é exposto na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello³:

"Hierarquia pode ser definida como o vínculo de autoridade que une órgãos e agentes, através de escalões sucessivos, numa relação de autoridade, de superior a inferior, de hierarca a subalterno. Os poderes do hierarca conferem-lhe uma contínua e permanente autoridade sobre toda a atividade administrativa do subordinado."

16. Consoante análise realizada por esta PFE do Regimento Interno, são quatro as relações de hierarquia existentes na Anatel: *(a)* subordinação funcional; *(b)* subordinação administrativa; *(c)* comando hierárquico e; *(d)* comando funcional

17. Uma primeira distinção deve ser feita, qual seja, a diferença entre subordinação e comando.

18. Como será visto nas tabelas mais adiante, o Regimento Interno define relações de subordinação *(a)* entre órgãos; *(b)* entre órgãos e cargos com competências definidas no próprio regimento interno e; *(c)* entre cargos com competências definidas no próprio Regimento Interno. Sempre que a relação hierárquica se dá entre os ocupantes de cargos e servidores, fala-se em "comando".

19. Quanto às subordinações, o Regimento Interno tem dispositivo que se destina a fazer a diferenciação entre uma subordinação dita funcional e a subordinação hierárquica, utilizada em uma série de outros momentos no curso do referido ato normativo, qual seja, o § 2º do art. 132:

§ 2º Para os fins deste Regimento, define-se subordinação funcional como a que diz respeito às atividades relacionadas com as competências legais da Agência, como Órgão Regulador das telecomunicações, e subordinação administrativa a que diz respeito ao comando hierárquico sobre o pessoal e o serviço, bem como o exercício de todas as competências administrativas correspondentes.

20. O que se depreende das referidas subordinações é que determinados órgãos e autoridades respondem sob o ponto de vista administrativo e organizacional a um hierarca e, no que diz respeito às suas competências finalísticas, a outros órgãos e autoridades.

³ In Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 154



21. A subordinação funcional aparece na relação entre diversos órgãos da Agência:

Subordinante	Subordinado	Dispositivo
Conselho Diretor	Auditoria Interna	Art. 140, Par. Único
	Secretaria do Conselho Diretor	Art. 140, Par. Único
	Superintendências	Art. 153, § 1º
Presidente	Assessoria Parlamentar e de Comunicação Social	Art. 143, par. Único
	Assessoria de Relações Institucionais	
	Assessoria Internacional	
	Assessoria de Relações com os Usuários	
	Assessoria Técnica	
	Corregedoria	
	Gabinete da Presidência	
Gerente	Coordenadores Regionais de Processos	Art. 130, § 3º
	Coordenadores de Processos	Art. 130, § 2º
Autoridade Delegante	Gerente Regional	Art. 252
	Unidades Operacionais	Art. 199

22. A subordinação administrativa aparece expressamente entre:

Subordinante	Subordinado	Dispositivo
Presidente	Auditoria Interna	Art. 140, Par. Único
	Secretaria do Conselho Diretor	Art. 140, Par. Único
	Superintendências	Art. 153, § 1º
	Assessoria Parlamentar e de Comunicação Social	Art. 143, par. Único
	Assessoria de Relações Institucionais	
	Assessoria Internacional	
	Assessoria de Relações com os Usuários	
	Assessoria Técnica	
	Corregedoria	
	Gabinete da Presidência	
Gerente	Coordenadores de Processos	Art. 130, § 2º
Gerente Regional	Coordenadores Regionais de Processos	Art. 130, § 3º

23. Os dois “comandos” a que estão submetidos os servidores são o comando hierárquico e o funcional. Ao contrário do que aconteceu com as subordinações, não há dispositivo que indique de forma clara o conteúdo de cada um deles. Dessa forma, buscamos chegar a uma definição de ambos os comandos utilizando-nos da hermenêutica.

24. O Presidente (art. 136, I), os Superintendentes (art. 242, VIII) e os Gerentes (art. 244, XV) tem comando hierárquico sobre os servidores, os dois últimos observando a competência de seus respectivos superiores.

25. Apenas o Coordenador de Processos é que tem, pelo Regimento Interno, o comando funcional sobre os servidores. Todavia, deve respeitar a autoridade de seus superiores, consoante definido no art. 246, VII, do Regimento Interno:

Art. 246. São competências comuns aos Coordenadores de Processos:



VII - exercer comando funcional sobre a equipe de servidores em exercício no respectivo processo, respeitada a autoridade de seus superiores;

26. Ou seja, o comando funcional é um desmembramento do comando hierárquico, já que *(a)* deve respeitar a autoridade dos superiores do Coordenador de Processos; *(b)* tais superiores não tem definido comando funcional, apenas hierárquico em relação aos servidores.

27. Partindo do desenvolvido acima, o comando hierárquico corresponderia ao somatório das questões administrativas e finalísticas, correspondendo ao exercício de um legítimo poder hierárquico.

28. Dessa forma, considerando inclusive a convergência de nomenclaturas com a subordinação funcional, uma primeira observação que deve ser feita é que o comando funcional diz respeito às atividades desenvolvidas pelos servidores em relação às competências finalísticas da Agência.

II.3 DO CONTEÚDO JURÍDICO DO COMANDO FUNCIONAL

29. Sabendo que apenas os Coordenadores de Processos tem “comando funcional” *strictu sensu*, é importante trazer à baila o conteúdo de suas competências para ajudar a verificar conteúdo jurídico de tal espécie de relação hierárquica. Nesses termos, dispõe o art. 246 do Regimento Interno:

Art. 246. São competências comuns aos Coordenadores de Processos:

- I - interagir com os demais Coordenadores de Processos visando a otimização dos processos operacionais;
- II - zelar pela consecução das atividades afetas ao processo sob sua responsabilidade;
- III - acompanhar, avaliar e rever, por meio da análise de indicadores de desempenho, o processo sob sua responsabilidade;
- IV - definir e rever os indicadores e metas de desempenho do processo sob sua responsabilidade;
- V - identificar as não-conformidades e ineficiências nos processos sob sua responsabilidade;
- VI - propor melhorias e ações corretivas e preventivas, acompanhando a sua implementação no processo sob sua responsabilidade;
- VII - exercer comando funcional sobre a equipe de servidores em exercício no respectivo processo, respeitada a autoridade de seus superiores;
- VIII - elaborar a avaliação dos servidores em exercício no respectivo processo;
- IX - realizar outras atividades que lhe forem atribuídas.

30. Como se verifica, praticamente todas as competências dos Coordenadores de Processos são absolutamente relacionadas ao “acompanhamento” e “zeladoria” dos processos e da análise da eficiência da Agência em relação à sua execução, inclusive mediante a utilização de indicadores. Apenas as competências relacionadas ao próprio comando funcional (VII) e à avaliação dos servidores (VIII) fogem, aparentemente, dessa regra geral.

31. Trata-se, em verdade, de uma falsa impressão.

32. Em relação à avaliação dos servidores, é oportuno registrar que não compete aos Coordenadores de Processos a aprovação dessa avaliação, apenas a elaboração dela em relação ao exercício do servidor nos processos de sua competência.

33. Os servidores podem atuar em diversos processos diferentes dentro de uma gerência e a sua avaliação vai ser elaborada por diversos coordenadores de processos. A autoridade competente para APROVAR o resultado final dessa avaliação é o Gerente.

34. Inclusive, quando da inclusão do referido inciso no art. 246 quando da Análise nº 171/2013, o Conselheiro Jarbas Valente consignou:

"Considerando a proposta que apresentei anteriormente, de suprimir o cargo de Coordenador Executivo e de alterar o cargo de Gestor de Processo para Coordenador de Processo, cabe neste artigo fazer os ajustes para adequar a redação, bem como inserir a competência do inciso VIII que esclarece que a avaliação dos servidores de sua equipe será elaborada por ele, mantida a aprovação pelo Gerente, que ocupa o primeiro nível hierárquico administrativo."

35. Ou seja, verifica-se que também a competência referente à avaliação dos servidores diz respeito ao acompanhamento e zeladoria dos processos, aqui apuração relacionada ao desempenho do servidor em si.

36. Justamente por esse motivo entendemos que o comando funcional deve ser entendido de forma vinculada ao exercício das demais competências dos Coordenadores de processos, ou seja, num contexto de apuração e acompanhamento das atividades desenvolvidas na Agência e não de um puro exercício de poder hierárquico quanto às atividades finalísticas.

37. Nesse esteio, convém trazer a ideia de poder hierárquico desenvolvida por Celso Antônio Bandeira de Melo⁴

"Tais poderes consistem no (a) poder de comando, que o autoriza a expedir determinações gerais (instruções) ou específicas a um dado subalterno (ordens), sobre o modo de efetuar os serviços; (b) poder de fiscalização, graças ao qual inspeciona as atividades dos órgãos e agentes que lhe estão subordinados; (c) poder de revisão, que lhe permite, dentro dos limites legais, alterar ou suprimir as decisões dos inferiores, mediante revogação, quando inconveniente ou inoportuno o ato praticado, ou mediante anulação, quando se ressentir de vício jurídico; (d) poder de punir, isto é, de aplicar as sanções estabelecidas aos subalternos faltosos; (e) poder de dirimir controvérsias de competência, resolvendo os conflitos positivos (quando mais de um órgão se reputa competente) ou negativos (quando nenhum deles se reconhece competente), e (f) poder de delegar competências ou de avocar, exercíveis nos termos da lei."

38. Vê-se que o poder de comando, parcela do poder hierárquico, envolve a ideia de expedição de determinações gerais ou específicas quanto a determinadas atividades, sendo desvinculado da ideia de fiscalização e revisão (aprovação).

39. Em suma, cabe ao Coordenador de Processos, no exercício de seu comando funcional, atuar para orientar e determinar a execução das atividades finalísticas dos servidores, realizando o seu acompanhamento, sem, contudo, aprovar o trabalho final desenvolvido pelo servidor, o que deve ser feito pelo Gerente.

40. Regimentalmente, não exerce o Coordenador de Processos qualquer espécie de atividade administrativa (aprovação de férias, ponto etc) em relação aos servidores que orienta. Nesse esteio, a chefia imediata do servidor para todos os assuntos administrativos (férias, licenças etc) é o Gerente.

41. Um ponto importante é que o art. 242, I, do Regimento Interno deve também ser avaliado em conformidade com as competências definidas no Regimento Interno para os Coordenadores de Processos:

"Art. 242. São competências comuns aos Superintendentes:

I - aprovar as atribuições dos coordenadores de processos no âmbito das Gerências que lhe são subordinadas;"

42. Referido dispositivo visa, assim, realizar o "ajuste fino" das competências genericamente definidas no Regimento Interno, indicando, por exemplo, em que tipo de processos cada um dos coordenadores irá atuar.

⁴ In Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 155

II.4 DA IMPOSSIBILIDADE DE CRIAÇÃO TÁCITA DE ÓRGÃO PÚBLICO E DA POSSIBILIDADE DE DESIGNAÇÃO DE SUBSTITUTO PARA OS COORDENADORES DE PROCESSOS DADA A SUA NATUREZA DE CARGO DE CHEFIA.

43. A AFPE aponta, a grosso modo, que o Conselho Diretor teria criado de maneira tácita a figura da Coordenação, na medida em que previu competências aos coordenadores de processos. Com a devida *venia*, discordamos da posição consignada pela área técnica.

44. A enumeração da subdivisão administrativa das Superintendências foi devidamente delineada pelo Conselho Diretor em Gerências, tendo indicado exatamente e de forma nominada quais as Gerências existiam e quais as suas respectivas competências.

45. Não foram estabelecidas as competências de Coordenações, apenas aquelas reservadas aos cargos dos coordenadores.

46. Não há que se falar em criação tácita de órgãos sem competência definida, dado que para a própria existência conceitual destes, há a necessidade de direcionar a exteriorização da vontade da pessoa jurídica que integram de alguma forma. Sem competências, não há sentido na existência do órgão.

47. Também é falha a ideia suscitada pela área técnica de que não existia previsão de Gerências Operacionais no antigo Regimento Interno.

48. Em verdade, o Decreto nº 2.338/97 delegou a estruturação das Superintendências ao Regimento Interno da Agência. Eis a dicção do artigo:

Art. 61. A estrutura da Agência compreenderá, ainda, como órgãos executivos, superintendências, organizadas na forma do regimento interno

49. A referida norma, previu, contudo, em seu Anexo I, a existência de 38 Gerências Operacionais e 38 cargos a ela vinculados.

50. O Regimento Interno revogado, por sua vez, previu que as Superintendências deveriam elaborar o Manual de Atribuições Orgânicas e Funcionais dos órgãos subordinados às Gerências-Gerais:

Art. 219. A Procuradoria e os órgãos vinculados à Presidência e a cada uma das Superintendências deverão elaborar, no prazo de noventa dias da publicação deste Regimento, Manual de Atribuições Orgânicas e Funcionais dos órgãos subordinados às Gerências Gerais e equivalentes, ficando dispensada a sua publicação no Diário Oficial da União.

51. Por óbvio, para a estruturação das Gerências e das Gerências Operacionais, ambas subordinadas às Gerências-Gerais, deveriam ser utilizados os cargos em comissão e a estrutura prevista no Decreto nº 2.338/97.

52. Daí se nota que a solução encontrada pelo Regimento Interno anterior foi delegar aos superintendentes a organização dos órgãos a eles subordinados em conformidade com as normas do Decreto nº 2.338/97.

53. A solução do novo regimento foi absolutamente diversa. Há a previsão de que os Coordenadores de Processos vão exercer suas atribuições “no âmbito das Gerências”:

“Art. 242. São competências comuns aos Superintendentes:

I - aprovar as atribuições dos coordenadores de processos no âmbito das Gerências que lhe são subordinadas;”

54. Ou seja, a lotação dos próprios Coordenadores de Processos é nas Gerências, assim como ocorre com os servidores a ele vinculados pela relação de comando funcional.

55. Por fim, o argumento de que a lotação no âmbito das Coordenações é similar à que ocorre com a Superintendente Executiva é também equivocada. A Superintendente Executiva é órgão unipessoal, podendo perfeitamente contar com um quadro de apoio ao exercício das competências do órgão assim como qualquer outra Superintendência integrada por um conjunto maior de esferas decisórias.

56. Veja-se que o próprio Conselho Diretor previu no art. 152 a existência do Superintendente Executivo dentro da estrutura da Agência e no art. 173 as suas competências, o que não ocorre com os Coordenadores de Processos.

57. Equivoca-se, por fim, a AFPE quando afirma que não poderiam os Coordenadores de Processos ter substitutos na medida em que não chefiam um órgão.

58. Os cargos em comissão podem ser de direção, chefia ou assessoramento. Os cargos de direção são aqueles relacionados à alta administração de um ente público, enquanto que os de chefia são exatamente vinculados à ideia de comando de equipes em grau executivo.

59. Se a equipe está demarcada pela lotação em um único órgão e o chefe é o titular desse órgão ou se a equipe é uma parcela do pessoal que atua dentro de uma Gerência são fatos irrelevantes para a definição do cargo de chefia. O que importa é o exercício de poder hierárquico sobre o pessoal, o que, como visto, os Coordenadores de Processo exercem até dado grau.

60. Veja-se que o próprio Regimento Interno prevê a ideia do exercício de poder hierárquico do presidente sobre servidores que não estão diretamente a eles vinculados. É um perfeito exemplo de que a equipe não precisa estar presente dentro da estrutura direta de comando do chefe. Ademais, o Coordenador de Processos toma decisões quanto a suas competências de acompanhamento e zeladoria dos tramites processuais, exercendo a chefia dessas matérias.

61. Em suma, é perfeitamente possível que os Coordenadores de Processos tenham substitutos designados na forma do art. 38 da Lei nº 8.112/90.

II.5 POSSIBILIDADE DE AMPLIAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS DOS COORDENADORES DE PROCESSOS MEDIANTE DELEGAÇÃO

62. A SAF e a AFPE apontam ainda inconveniências no entendimento trazido aos autos pela ANER e pela ASANATEL e que foi chancelado acima por esta PFE na medida em que: *(a)* as atividades de administração de pessoal tomariam muito tempo dos Gerentes; *(b)* existiram problemas em relação às avaliações dos servidores; e *(c)* existiriam inconvenientes relacionados à segregação de funções nas licitações e contratos administrativos.

63. Em primeiro lugar, quanto às atividades administrativas relacionadas a pessoal, é oportuno esclarecer que é perfeitamente lícito ao Gerente, que é a chefia imediata do servidor para todos os efeitos administrativos, solicitar aos servidores a ele vinculados a realização de análises quanto aos pedidos formalizados pelo pessoal da Gerência.

64. Esse tipo de análise, inclusive, está dentro das atribuições funcionais dos integrantes das carreiras de técnico administrativo e analista administrativo previstas na Lei nº 10.871/04 (art. 1º, XVII e XVIII), não se confundindo com os atos de chefia em relação à aprovação ou não dos pedidos dos servidores.

65. Dessa forma, é perfeitamente lícito, por exemplo, a solicitação a um servidor para que analise a escala de férias solicitada pelos demais servidores da Gerência visando apurar se haverá, por exemplo, na forma solicitada, a ausência de mais de 3 servidores concomitantemente ou férias em algum período em que há a expectativa de um acréscimo

relevante nas atividades. Ante tal análise, se torna simples ao Gerente autorizar as férias dos servidores que não estejam nessas situações.

66. Quanto às avaliações dos servidores, a questão é ainda mais fácil, na medida em que elas serão preparadas previamente pelos Coordenadores de Processos, no uso da competência definida no art. 246, VIII do Regimento Interno da Agência e submetidas ao Gerente para Aprovação.

67. A eventual necessidade de adaptação de sistemas de informática a essa lógica ou a criação de outras facilidades para administração do pessoal foge ao aspecto jurídico da questão.

68. Todavia, ressaltamos que, ao contrário do apontado pela ANER e pela ASANATEL, não há impedimento para a existência de delegação dessas funções aos coordenadores de processos.

69. Obviamente a lógica de supressão de uma instância decisória inerente ao Novo Regimento Interno da Agência deve servir como guia para os Gerentes quando da análise da conveniência da delegação, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial (art. 12 da Lei n.º 9.784/99).

70. Todavia, não representa essa diretriz uma vedação absoluta à existência da delegação, na medida em que podem existir situações em que as circunstâncias que autorizam a delegação estejam presentes.

71. Quanto à questão da segregação de funções levantada pela SAF no Memorando nº 20/2014, ressaltamos inicialmente que desde o Parecer nº 4/2013/PFE-Anatel/PGF/AGU – que analisou a proposta do Regimento Interno após a Consulta Pública - e em diversas outras manifestações, esta Procuradoria Federal Especializada vem alertando para a necessidade de observância do princípio de controle interno em questão quando do exercício das competências da AFCA e das Gerências Regionais.

72. A lógica suscitada de que tem que existir esferas de competência diversas dentro da AFCA sob pena de irregularidade das competências da referida gerência sob pena de ofensa à segregação de funções, com a devida *venia*, não se sustenta por todo o exposto no presente Parecer. Efetivamente, as competências em questão são atribuídas ao titular do órgão e há violação à segregação de funções quando de sua análise em abstrato.

73. Para solução temporária da questão, todavia, é possível a utilização de delegação de competência para os Coordenadores, nos termos do art. 12 da Lei nº 9.784/99, conforme acima exposto, ou mesmo a avocação de algumas dessas competências pela Superintendente de Administração e Finanças.

74. O ideal, todavia, é que a SAF elabore proposta de alteração do Regimento Interno visando resolver de forma definitiva o problema em questão, atribuindo parte das competências da AFCA à Superintendente de Administração e Finanças e a outros órgãos da Agência.

III. CONCLUSÃO.

75. Diante do exposto, esta Procuradoria Federal Especializada, órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, vinculada à Advocacia-Geral da União – AGU opina:

- a) Consoante decorre do Regimento Interno, cabe ao Coordenador de Processos, no exercício de seu comando funcional, atuar para orientar e determinar a execução das atividades finalísticas dos servidores, realizando o seu acompanhamento, sem, contudo, aprovar o trabalho final desenvolvido pelo servidor, o que deve ser feito pelo Gerente.



- b) Regimentalmente, não exerce o Coordenador de Processos qualquer espécie de atividade administrativa (aprovação de férias, ponto etc) em relação aos servidores que orienta, sendo o Gerente a chefia imediata do servidor no que diz respeito às competências administrativas;
- c) O Coordenador de Processo exerce cargo de chefia, na medida em que gerencia uma equipe em grau executivo, motivo pelo qual pode ter designado substituto;
- d) Não existe previsão regimental para a existência de um órgão chamado "Coordenação", chefiado pelos Coordenadores de Processos, onde os servidores possam ser lotados;
- e) A lotação dos servidores, assim como a dos Coordenadores de Processos, deve ocorrer nas Gerências;
- f) É lícito aos Gerentes solicitar aos servidores a ele subordinados a análise técnica de questões relativas à administração de pessoal (análise da escala de férias por exemplo), sendo reservada a competência de decisão quanto à matéria ao gerente;
- g) A lógica de supressão de uma instância decisória inerente ao Novo Regimento Interno da Agência deve servir como guia para os Gerentes quando da análise da conveniência da delegação de competências aos Coordenadores de Processos, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial (art. 12 da Lei n.º 9.784/99), não representando, contudo, um impedimento para a existência dessa delegação.
- h) Analisando abstratamente as competências da AFCA e das Gerências Regionais, há realmente violação ao princípio da segregação de funções, o que pode ser solucionado de forma temporária mediante a delegação de competências;
- i) A SAF, todavia, deve providenciar a elaboração de proposta de alteração do Regimento Interno para resolver o problema da ausência de segregação de funções em definitivo.

76. É o parecer. Remetam-se os autos à SAF.

Brasília, 17 de abril de 2014.


FERNANDA PRESTES CESAR BUSSACOS
Procuradora Federal
Procuradora-Geral Adjunta
Matricula Siape nº 1196259
OAB/DF 8.218

SICAP: 201490059039