



PARECER n. 00002/2023/ADM-PRIOR/PFE-FUNAI/PGF/AGU

NUP: 08620.010842/2022-06

INTERESSADOS: FUNDAÇÃO NACIONAL DOS POVOS INDÍGENAS - FUNAI

ASSUNTOS:

EMENTA:

I - Minuta de Proposta de Medida Provisória (MPV) e Exposição de Motivos. Art. 62 da Constituição Federal, Lei Complementar nº 95/1998 e Decreto nº 9.191/2017.

II - Criação da Carreira Indigenista e do Plano Especial de Cargos da Fundação Nacional dos Povos Indígenas - Funai.

III - Caracterização da Relevância e Urgência.

IV - Manifestação jurídica pela adequação da instrução do feito e pelo atendimento à técnica legislativa, desde que adotadas as recomendações deste Parecer.

I - RELATÓRIO

1. Cuida-se de processo administrativo encaminhado a esta PFE/FUNAI, por meio do DESPACHO - DAGES/2022 (SEI 4847871), para análise jurídica da proposta de Medida Provisória (MPV) para a criação da Carreira Indigenista e do Plano Especial de Cargos da Fundação Nacional dos Povos Indígenas – Funai (SEI 4846871). A proposta visa reestruturar os cargos existentes hoje na Funai, não integrantes de carreiras estruturadas, regidos pelo Plano Geral de Cargos do Poder Executivo-PGPE, instituído pela Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006.

2. A proposta de MPV foi analisada pela Nota Técnica nº 9/2023/SEAP/COLEP/CGGP/DAGES-FUNAI (SEI 4818834), aprovada pela Coordenadora-Geral de Gestão de Pessoas substituta, bem como foi examinada pela Coordenadora-Geral de Gestão Estratégica, consoante DESPACHO - CGGE/COGAB/DAGES/2023 (SEI 4845249).

3. No mais, os autos foram instruídos com os seguintes documentos relevantes para a análise da demanda:

- Minuta de Medida Provisória (SEI 4846871); e
- Minuta de Exposição de Motivos SEORG (SEI4815481).

4. Este é o relatório da situação posta ao exame desta PFE/FUNAI.

II - ANÁLISE JURÍDICA

II.1 - Considerações Preliminares

5. Ressalta-se, preliminarmente, que o presente exame limitar-se-á aos aspectos jurídicos da matéria proposta e de regularidade processual, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, financeiros ou que exijam exercício da discricionariedade administrativa dos setores e gestores competentes da Fundação Nacional dos Povos Indígenas.

6. Neste sentido, registra-se, que cabe a este órgão jurídico de execução da Procuradoria-Geral Federal, vinculada à Advocacia-Geral da União, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, sem adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem, reiterar-se, analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, à luz do que dispõe o art. 131, da Constituição Federal de 1988, e o art. 10 da Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002 c/c art. 11, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

7. Também vale frisar que a presente manifestação restringe-se à consulta formulada no que diz respeito ao seu aspecto jurídico-administrativo, ficando excluído deste opinativo o exame das tratativas anteriores e fases já superadas, sobre as quais já há ou não parecer jurídico, destacando-se que o exame jurídico em tela leva em consideração as informações e os documentos exclusivamente contidos nos autos e que tenham relação com a consulta jurídica específica.

8. Tais limites se justificam em razão da deferência técnico-administrativa, que decorre da segregação de funções típica da administração pública, diretriz que é incorporada pelo enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União (AGU), aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 02 de dezembro de 2016:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

9. De mais a mais, **no que tange à propositura do ato normativo pretendido**, há que se observar o que dispõe o art. 22 do Decreto nº 9.191/2022, abaixo transcrito:

Competência para propor

Art. 22. **Incumbe aos Ministros de Estado a proposição de atos normativos, conforme as áreas de competências dos órgãos.**

10. Portanto, **os pareceres jurídicos das Consultorias dos Ministérios dos Povos Indígenas e da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos são os que devem necessariamente acompanhar as propostas dos atos normativos a serem submetidas ao Presidente da República**, a teor do que dispõe o art. 30, inciso II, do Decreto nº 9.191, de 2017, combinado com os artigos 11 e 13 da Lei Complementar nº 73, de 1993. Além disso, são aqueles órgãos de consultoria que devem analisar as controvérsias jurídicas que envolvam a matéria objeto do ato normativo proposto, por determinação do art. 31, inciso III, do referido Decreto.

11. Nesse sentido, a presente manifestação jurídica, sem pretender esgotar o exame que cabe às já referidas **Consultorias dos Ministérios dos Povos Indígenas e da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos**, abordará **aspectos do Decreto nº 9.191/2017, os quais posteriormente serão reanalisados pelas Consultorias Jurídicas dos Ministérios competentes.**

II.2. Instrução da proposta de Medida Provisória. Técnica Legislativa. Análise da minuta de Medida Provisória e da Exposição de Motivos.

12. Como visto, a proposta é de edição de Medida Provisória (MPV), e respectiva Exposição de Motivos, visando a criação da Carreira Indigenista, composta pelos cargos de Indigenista Especializado, de nível superior, e Agente em Indigenismo, de nível intermediário, pertencentes ao Quadro de Pessoal da Fundação Nacional dos Povos Indígenas - Funai, com lastro no Art. 62 da Constituição Federal, na Lei Complementar nº 95/1998 e no Decreto nº 9.191/2017.

13. Quanto à observância da competência para a propositura do Ato Normativo, **observa-se que a proposta será subscrita pelo Presidente da República e não apresenta, portanto, vícios constitucionais em relação à competência**, estando fundamentada no art. 62, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que atribui ao chefe do Poder Executivo Federal a legitimidade para adotar medidas provisórias, com força de lei. Também não há, no caso, incidência das vedações elencadas no art. 62, § 1º.

14. Por sua vez, o artigo 27 do Decreto nº 9.191/2017 traça os requisitos para elaboração da exposição de motivos, senão vejamos:

Art. 27. A exposição de motivos deverá:

I - justificar e fundamentar, de forma clara e objetiva, a edição do ato normativo, com: (Redação dada pelo Decreto nº 10.420, de 2020 (Vigência))

a) a síntese do problema cuja proposição do ato normativo visa a solucionar;

b) a justificativa para a edição do ato normativo na forma proposta; e

c) a identificação dos atingidos pela norma;

II - na hipótese de a proposta de ato normativo gerar despesas, diretas ou indiretas, ou gerar diminuição de receita para o ente público, demonstrar o atendimento ao disposto nos art. 14, art. 16 e art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e no art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

III - **no caso de proposta de medida provisória, demonstrar, objetivamente, a relevância e a urgência; e**

IV - ser assinada pelo Ministro de Estado proponente.

15. Quanto à síntese do problema cuja proposição do ato normativo visa a solucionar, à justificativa para a edição do ato e à identificação dos atingidos pela norma, observa-se que estes requisitos foram abordados na Minuta de Exposição de Motivos SEAP (SEI 4815481) e na Nota Técnica nº 9/2023/SEAP/COLEP/CGGP/DAGES-FUNAI (SEI 4818834).

16. No que tange especificamente aos requisitos de relevância e urgência para a propositura de MPV, saliente-se o que dispõe o item 12 da já referida Minuta de Exposição de Motivos SEAP (SEI 4815481)

18. As medidas propostas revestem-se de relevância e urgência, com efeitos financeiros previstos para janeiro de 2024, tendo em vista a iminente necessidade de prover condições para o fortalecimento da capacidade institucional da Funai e dar efetividade às ações previstas no Programa de Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas, do Plano Plurianual (2020-2023), bem como não provocar a descontinuidade das políticas públicas específicas para os povos indígenas brasileiros, de elevada importância para a sociedade brasileira.

17. Cumpre ressaltar que os pressupostos de relevância e urgência estão submetidos à apreciação política do Presidente da República, que dispõe da margem de julgamento no que concerne à sua caracterização. Destarte, **o exame jurídico do mérito desses requisitos somente é admitido em casos excepcionalíssimos, em que a ausência desses pressupostos seja evidente**, conforme remansoso entendimento do STF. Portanto, **não se vislumbra que o presente feito comporte essa análise excepcional, de forma que se entende ser suficiente a justificativa apresentada na Exposição de Motivos.**

18. Frise-se, de mais a mais, que, conforme a exposição de motivos (SEI 4815481) e o parecer de mérito (Nota Técnica nº 9/2023/SEAP/COLEP/CGGP/DAGES-FUNAI - SEI 4818834), **o novo diploma afeta os servidores integrantes do quadro da FUNAI e gera impacto do ponto de vista orçamentário e financeiro, consoante demonstrado no item 5 da referida Nota Técnica nº 9/2023/SEAP/COLEP/CGGP/DAGES-FUNAI - SEI 4818834.**

19. Assim, cabe à FUNAI analisar a previsão contida no **inciso II do art. 27 do Decreto nº 9.191/2017:**

Art. 27. A exposição de motivos deverá:

(...)

II - Na hipótese de a proposta de ato normativo gerar despesas, diretas ou indiretas, ou gerar diminuição de receita para o ente público, demonstrar o atendimento ao disposto nos artigos 14, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e no art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

20. De todo modo, cabe asseverar, mais uma vez, que não cabe a esta PFE-FUNAI avaliar questões técnicas e de mérito administrativo do ato normativo, tais como a efetiva ausência de impacto financeiro orçamentário, e a conveniência e a oportunidade do ato, visto que tais temas não se inserem no âmbito jurídico.

21. Quanto aos aspectos formais da minuta, a ela se aplicam, no que couberem, as regras da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, bem como do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, que estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado.

22. Sob esse aspecto, acerca da minuta de MPV percebe-se o emprego da correta técnica de redação oficial, bem como que foram respeitadas as regras de elaboração previstas no Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, bem como na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

23. Recomenda-se, contudo, incluir no artigo 14 que os cursos necessários para o ingresso no respectivo cargo de provimento efetivo não poderão ser computados para recebimento da Gratificação de Qualificação - GQ.

24. Deve-se, ainda, proceder às devidas correções gramaticais, consoante abaixo indicado:

23.1. no *caput* do art. 18, suprimir o conectivo "do" antes de "art. 6º".

23.2. na alínea 'c' do inc. I do § 1º do art. 15º, colocar a crase antes de "avaliação".

25. De tudo que sobressai dos autos, observa-se a **constitucionalidade e legalidade** da proposta de ato normativo, uma vez que a minuta apresentada, **observadas as sugestões expostas nesta manifestação**, coaduna-se com as regras previstas na Constituição Federal e na legislação de regência da matéria.

III. CONCLUSÃO

26. Por todo o exposto, tendo em vista as razões e argumentos acima aduzidos, **manifesta-se pela possibilidade de prosseguimento da minuta de Medida Provisória proposta (SEI 4846871), em face do atendimento à Constituição e à técnica legislativa, desde que adotadas as recomendações constantes desta manifestação jurídica, notadamente em seus itens 9/11, 18/20 e 23/24, com encaminhamento posterior ao Ministério dos Povos Indígenas, consoante o art. 22 do Decreto nº 9.191/2017.**

27. Acrescente-se que o exame jurídico em tela se baseou nas informações produzidas nos autos, limitando-se ao seu aspecto legal. Assim, enfatiza-se que a motivação, a justificativa e todos os dados técnicos e econômicos contidos no processo são de inteira responsabilidade da Administração, que deverá ter plena certeza de sua exatidão.

28. Por fim, em atendimento ao disposto no art. 12, §4º, da Portaria PGF/AGU nº 526/2013, consigna-se expressamente que esta análise fora confeccionada em regime de prioridade e urgência, considerando-se a necessidade de cumprimento de prazo da Lei de Acesso à Informação.

29. Esta é a manifestação que submeto à consideração da Coordenadora de Assuntos Administrativos.

Brasília, 23 de janeiro de 2023.

Fabiana de Oliveira Coelho

Procuradora Federal
COAD/PFE-FUNAI

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 08620010842202206 e da chave de acesso 8626b7f1



de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1074901585 e chave de acesso 8626b7f1 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FABIANA DE OLIVEIRA COELHO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 23-01-2023 12:48. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À FUNAI
EQUIPE DE MATERIA ADMINISTRATIVA PRIORITÁRIA
ED. PARQUE CIDADE CORPORATE - SETOR COMERCIAL SUL, QUADRA 9 -TORRE B - 11º ANDAR -SALA 1102- CEP
: 70307-902 - BRASÍLIA/DF

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00001/2023/ADM-PRIOR/PFE-FUNAI/PGF/AGU

NUP: 08620.010842/2022-06

INTERESSADOS:

ASSUNTOS:

1. Com fundamento na delegação de competência formalizada por meio da Portaria PFE-FUNAI nº 01, de 17 de janeiro de 2014, publicada no Diário Oficial da União de 22 de janeiro de 2014 (nº 15, Seção 1, pág. 32), **aprovo o PARECER n. 00002/2023/ADM-PRIOR/PFE-FUNAI/PGF/AGU pelos seus próprios fundamentos**, na forma do art. 50, § 1º, da Lei nº 9.784, de 1999.

2. A aprovação de que trata esse despacho diz respeito às conclusões jurídicas, tendo em vista que os fatos postos à subsunção da norma de regência já foram analisados pelo Procurador Oficiante.

3. Nada obstante, importa destacar que a presente consulta jurídica extrapola o âmbito de delegação de competência conferido pelo Procurador-Chefe Nacional aos Coordenadores da PFE-FUNAI, nos termos da Portaria nº 1, de 17 de janeiro de 2014. Vejamos:

Art. 2º - Excluem-se da delegação consignada no inciso I do art. 1o desta Portaria os pareceres, as notas e as informações que:

I - neguem seguimento ao feito, em razão da impossibilidade jurídica da contratação pretendida ou da irregularidade na instrução do processo administrativo;

II - proponham a interrupção ou suspensão do processo administrativo ou judicial;

III - contenham orientação jurídica dirigida aos órgãos técnicos da Funai, em resposta a consulta formulada;

IV - contenham orientação jurídica dirigida às unidades descentralizadas desta Procuradoria Federal Especializada, visando à uniformização de procedimentos e entendimentos;

V - proponham o encaminhamento da matéria controvertida à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal - CCAF/AGU.

Parágrafo único - Para fins do inciso III do caput deste artigo, entendem-se como orientação jurídica somente as recomendações, sugestões e determinações formuladas por esta Procuradoria em respostas às consultas formuladas no âmbito das ações programáticas e políticas públicas executadas pela Funai.

4. Dessa forma, submeto ao Procurador-Chefe Nacional da PFE-FUNAI e, em caso de aprovação, desde já recomendo envio ao SEAD/PFE/FUNAI, para que:

4.1. Junte ao Sistema SEI o **PARECER n. 00002/2023/ADM-PRIOR/PFE-FUNAI/PGF/AGU**, o presente Despacho e o Despacho do Gabinete no sistema SEI; e

4.2. Encaminhe à DAGES, para ciência e providências, considerando as recomendações e conclusões expostas na manifestação jurídica aprovada.

5. Após, archive-se os autos no SAPIENS.

Brasília, 23 de janeiro de 2023.

Flávia de Andrade Soares
Procuradora Federal
Coordenadora de Assuntos Administrativos

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 08620010842202206 e da chave de acesso 8626b7f1



Documento assinado eletronicamente por FLAVIA DE ANDRADE SOARES ROCHA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1077512243 e chave de acesso 8626b7f1 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FLAVIA DE ANDRADE SOARES ROCHA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 23-01-2023 20:47. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
