



Procedência: IPSEMG - Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais.

Interessado: IPSEMG - Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais: Auditoria Seccional.

Parecer n.: 15.838

Data: 31 de janeiro de 2017

Classificação Temática: Direito Administrativo e outras matérias de Direito Público. Atos Administrativos. Inquérito, Processo e Recurso Administrativo.

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. POSSIBILIDADE DE PADRONIZAÇÃO DE PORTARIAS DE ABERTURA DE SINDICÂNCIA E PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. IMPRESCINDIBILIDADE DE ANÁLISE PRÉVIA DO CONTEÚDO PELA ASSESSORIA JURÍDICA DO ÓRGÃO.

A padronização de minutas de Portarias poderá ser efetivada nos moldes aprovados pelo Parecer proferido pela Procuradoria do IPSEMG, de modo a facilitar e uniformizar os procedimentos da Auditoria Seccional daquele Órgão. Mas, imprescindível a análise jurídica do conteúdo das minutas de Portarias, antes da sua publicação, pela Procuradoria do IPSEMG.

RELATÓRIO

1. Cuida-se de Memorando (MEMO no.165/2016/NAJ-AGE) enviado à esta Consultoria Jurídica pelo Procurador do Estado/Coordenador do NAJ-AGE, Dr. Tércio Leite Drummond, remetendo requerimento de consulta solicitada pelo IPSEMG, referente à necessidade de padronização de minutas de Portaria destinadas à instauração de Processos Administrativos Disciplinares e Sindicâncias Administrativas, prescindindo da análise prévia da Consultoria Jurídica do Órgão, para que seja proferido Parecer Jurídico.



ESTADO DE MINAS GERAIS

Advocacia-Geral do Estado
Consultoria Jurídica

2. Isso porque, a Auditoria Seccional do IPSEMG submeteu modelos de minutas de Portarias de instauração de Processos Administrativos Disciplinares e Sindicâncias Administrativas para exame e aprovação da Procuradoria daquele Instituto, com a finalidade de, uma vez adotada a padronização solicitada, evitar a remessa dos autos do procedimento administrativo para a Procuradoria, deixando de assoberbar de trabalho aquele setor já tão sacrificado, segundo disseram.
3. A Procuradoria do IPSEMG, por sua vez, através do Parecer no. 992/2016, proferido pela Procuradora do Estado, Dra. Anna Lúcia Goulart Veneranda, concluiu que a aprovação de modelos padronizados de minutas de Portarias, *“visa, tão somente facilitar e acelerar a elaboração das minutas de portaria, mas não afasta a necessidade de que os processos respectivos sejam previamente submetidos ao órgão consultivo para análise”*.
4. Diante dessa manifestação, requereu a Auditoria Seccional Órgão fosse remetida a matéria à esta Consultoria Jurídica para pronunciamento final, já que entendem os Auditores ali lotados que, *“não vislumbramos a necessidade de remessa de Minutas de Portarias padronizadas, acompanhadas dos autos de Sindicâncias e Processos Disciplinares para análise e aprovação dessa assoberbada Procuradoria.”*
5. Ratificando o entendimento anterior, a Procuradoria do IPSEMG também sugeriu a remessa do expediente à esta Consultoria para que haja um posicionamento oficial e seguro da AGE/MG.
6. Instrui o expediente o pedido de aprovação das minutas padronizadas, as minutas elaboradas, o Parecer da Procuradoria do IPSEMG e os pedidos de remessa à essa Advocacia Geral do Estado para que seja proferido Parecer final.
7. É o relatório no que interessa. Passo a opinar.

PARECER

8. O Coordenador do NAJ-AGE enviou, para análise desta Consultoria Jurídica, manifestação da Auditoria Seccional do IPSEMG quanto à possibilidade/necessidade de padronização de minutas de Portaria de Processos



ESTADO DE MINAS GERAIS

Advocacia-Geral do Estado
Consultoria Jurídica

Administrativos e Sindicâncias, evitando-se, assim, análise prévia do Órgão consultivo do Instituto, já assoberbado de trabalho.

9. Analisando cautelosamente as razões e o requerimento da Auditoria Seccional, assim como a posição opinativa da Consultoria Jurídica do IPSEMG, coadunamos nosso pensamento com o entendimento desta.

10. À toda vista, como se depreende do artigo 25, III, do Decreto Estadual no. 46.417, de 30 de dezembro de 2013, que regulamenta as competências da Procuradoria do IPSEMG, cabe à esta examinar previamente (antes da publicação) e aprovar quaisquer Portarias em que o Instituto de Previdência participar, e isto inclui, obviamente, as Portarias de abertura de Processos e Sindicâncias Administrativas, vejamos, “*verbis*”:

Art. 25. A Procuradoria, sujeita à orientação jurídica e à supervisão técnica da Advocacia-Geral do Estado – AGE, tem por finalidade tratar dos assuntos jurídicos de interesse do IPSEMG, competindo-lhe, na forma da Lei Delegada nº 103, de 29 de janeiro de 2003, e da Lei Complementar nº 81, de 10 de agosto de 2004:

I - representar o IPSEMG, judicial e extrajudicialmente, sob coordenação e mediante delegação de poderes do Advogado-Geral do Estado;

II - examinar e emitir parecer e nota jurídica sobre anteprojetos de leis e minutas de atos normativos em geral e de outros atos de interesse do IPSEMG, conforme determinação do inciso III do § 4º do art. 29 do Decreto nº 45.786, de 30 de novembro de 2001, sem prejuízo da análise de constitucionalidade e legalidade pela AGE;

III - examinar previamente e aprovar as minutas de portarias, de edital de licitação, contratos, convênios, acordos e ajustes de que o IPSEMG participe;

IV - examinar e emitir parecer prévio sobre os atos jurídicos de que o IPSEMG participe;

V - promover a tramitação de seus processos administrativos em todas as suas fases, providenciando seu imediato encaminhamento à AGE, para o exercício do controle de legalidade, inscrição em dívida ativa e cobrança dos créditos resultantes;

VI - sugerir modificação de lei ou de ato normativo do IPSEMG, quando julgar necessário ou conveniente ao interesse da Autarquia;

VII - preparar minuta de informações em mandado de segurança impetrado contra ato de autoridade do IPSEMG ou em qualquer ação constitucional;



ESTADO DE MINAS GERAIS

Advocacia-Geral do Estado
Consultoria Jurídica

VIII - defender, na forma da lei e mediante autorização da AGE, os servidores efetivos e os ocupantes de cargos de direção e assessoramento do IPSEMG quando, em exercício regular das atividades institucionais, forem vítimas ou apontados como autores de ato ou omissão definido como crime ou contravenção penal, bem como nas ações cíveis decorrentes do exercício regular das atividades institucionais por eles praticadas, desde que a conduta do servidor tenha se dado dentro das atribuições ou poderes do cargo exercido, sem culpa ou dolo e sem violação da lei;

IX - propor ação civil pública ou nela intervir representando o IPSEMG, apenas quando autorizado pelo Advogado-Geral do Estado;

X - cumprir e fazer cumprir orientações da AGE; e

XI - interpretar os atos normativos a serem cumpridos pelo IPSEMG, quando não houver orientação da AGE.

Parágrafo único. A supervisão técnica e jurídica a que se refere este artigo compreende a prévia manifestação do Advogado-Geral do Estado sobre o nome indicado para a chefia da Procuradoria.

11. Por sua vez, o mesmo Decreto Estadual 46.417/13, estabelece, no seu artigo 24, as competências da Auditoria Seccional do IPSEMG, *in litteris*”:

Art. 24. A Auditoria Seccional, unidade de execução da Controladoria-Geral do Estado – CGE, a qual se subordina tecnicamente, tem por finalidade promover, no âmbito do IPSEMG, a efetivação das atividades de auditoria e correição administrativa, competindo-lhe:

I - exercer, em caráter permanente, a função de auditoria operacional, de gestão e correição administrativa, de forma sistematizada e padronizada;

II - observar diretrizes, parâmetros, normas e técnicas estabelecidos pela CGE em cada área de competência;

III - observar as normas e técnicas de auditoria e de correição administrativa estabelecidas pelos órgãos normativos para a função de auditoria interna, vigentes e aplicáveis no âmbito do Estado;

IV - elaborar e executar os planos anuais de auditoria e correição administrativa, com orientação e aprovação da CGE;

V - utilizar os planos e roteiros de auditoria e correição administrativa estabelecidos pela CGE, bem como as informações, os padrões e os parâmetros técnicos para execução dos trabalhos de auditoria e correição;



ESTADO DE MINAS GERAIS

Advocacia-Geral do Estado
Consultoria Jurídica

- VI - acompanhar a implementação de providências recomendadas pela CGE e, se for o caso, pelo TCEMG, MPMG, Controladoria-Geral da União, Tribunal de Contas da União e pelas auditorias independentes;
- VII - fornecer subsídios para o aperfeiçoamento de normas e de procedimentos que visem garantir a efetividade das ações e da sistemática de controle interno do IPSEMG;
- VIII - encaminhar à CGE informações acerca das respectivas atividades de auditoria e correição administrativa, sistematizando os resultados obtidos e justificando eventuais distorções apuradas entre as ações programadas e as executadas;
- IX - remeter à CGE informações relativas às recomendações constantes nos relatórios de auditoria não implementadas, bem como as relacionadas ao não cumprimento de decisões em matéria correcional;
- X - acompanhar as normas e os procedimentos do IPSEMG quanto ao cumprimento de leis, regulamentos e demais atos normativos, bem como de diretrizes governamentais;
- XI - observar e fazer cumprir, no âmbito de suas atribuições, as diretrizes das políticas públicas de transparência e de prevenção e combate à corrupção;
- XII - dar ciência ao Presidente do IPSEMG e à CGE sobre inconformidade, irregularidade ou ilegalidade de que tomar conhecimento, sob pena de responsabilidade pessoal;
- XIII - comunicar ao Presidente do IPSEMG sobre a sonegação de informações ou a ocorrência de situações que limitem ou impeçam a execução das atividades de auditoria e de correição administrativa, no âmbito do IPSEMG;
- XIV - comunicar ao Controlador-Geral do Estado sobre a sonegação de informações ou a ocorrência de situações que limitem ou impeçam a execução das atividades de auditoria e de correição administrativa, quando as providências não forem atendidas pelo Presidente do IPSEMG;
- XV - recomendar ao Presidente do IPSEMG a instauração de tomada de contas especial, como também a abertura de sindicâncias e processos administrativos disciplinares para apuração de responsabilidade; e
- XVI - elaborar relatório sobre a avaliação das contas anuais de exercício financeiro do Presidente do IPSEMG, além de relatório e certificado conclusivo das apurações realizadas em autos de tomada de contas especial, nos termos das exigências do TCEMG.



ESTADO DE MINAS GERAIS

Advocacia-Geral do Estado
Consultoria Jurídica

12. Entendemos, portanto, e salvo melhor juízo, que trata-se de duas abordagens técnicas diferentes e que devem ser necessariamente efetivadas: uma, que diz respeito à forma (ao que deve conter uma Portaria, como: menção à autoridade competente para abertura do procedimento, menção à designação da comissão responsável, fato imputado em tese...) outra, que diz respeito à matéria relacionada com o procedimento, principalmente à matéria jurídica (atendeu o procedimento aos ditames legais? Houve uma correta tipificação dos fatos imputados? Incide no fato suspeição ou impedimento dos integrantes da Comissão?...) e o seu conteúdo.
13. Em outras palavras: realmente, a padronização da forma das peças iniciais de abertura dos procedimentos administrativos, facilita e aprimora o trabalho da Auditoria Seccional e essa padronização é até mesmo aconselhável. A parcela formal das peças deve ser uniformizada para que o trabalho seja realizado a contento, em todos os processos e sindicâncias tramitadas no IPSEMG, a fim de evitar duplicidade, reparações posteriores, republicações e até mesmo eventuais nulidades.
14. No entanto, isso não afasta, em momento algum, a necessidade premente de uma análise técnico-jurídica, ou material, ou de conteúdo, ou de legalidade, que deve ser efetivada pela Consultoria do IPSEMG, através de seus Procuradores.
15. Há que se considerar, primeiro, que essa é uma exigência legal e obrigatória; segundo, atua para evitar, a bem do serviço público, uma eventual alegação futura de nulidade de todo um procedimento, por um equívoco inicial, que poderia ter sido facilmente detectado pelo corpo de advogados do IPSEMG, tais como: suspeições, impedimentos, competências, tipificação legal, ilegalidades...
16. E não se alegue aqui, por absolutamente inaceitável, que uma das razões a justificar a padronização das Portarias, sem a necessidade de análise prévia do setor jurídico do Órgão, seja para desafogar aquele de um eventual excesso de trabalho. A competência para análise prévia da Procuradoria advém de lei, portanto inderrogável. Além disso, Procuradoria do IPSEMG, como cediço, está sujeita à orientação e supervisão da Advocacia-Geral do Estado e tem por finalidade tratar todos dos assuntos jurídicos de interesse do Instituto. Logo, qualquer questão acerca de excesso de trabalho ou de qualquer outra



questão que diga respeito à Procuradoria do IPSEMG, deve ser tratada diretamente com o Advogado Geral do Estado.

17. Noutro giro, não se alegue que a Controladoria Geral do Estado impôs diretrizes que devem ser obrigatoriamente seguidas pelo IPSEMG no que diz respeito à abertura de procedimentos administrativos, prescindindo da participação da Procuradoria do Instituto. Com razão a Auditoria Seccional do Instituto quando às fls. 20, alega que, “*verbis*”: *Com efeito, à Subcontroladoria de Correição Administrativa da Controladoria Geral do Estado, compete a uniformização de procedimentos técnicos em matéria correicional e verificação de cabimento da instauração de procedimentos administrativo-disciplinares.*”

18. Mas, a toda vista, o que se absorve do Manual Prático de Prevenção e Apuração de Ilícitos Administrativos é que a Controladoria realmente estabelece as diretrizes a serem seguidas pelos diversos órgãos da Administração no que diz respeito à seara formal do procedimento e não jurídica. Com certeza, a Auditoria Seccional do IPSEMG tem que seguir, rigorosamente, as regras ditadas pelo referido Manual, mas isso não afasta a necessidade de uma análise jurídica do conteúdo contido nas Portarias, antes de sua publicação e consequente abertura do procedimento.

19. Isto posto, a aprovação da padronização das minutas de Portarias poderá ser feita nos moldes aprovados pelo Parecer proferido pela Procuradoria do IPSEMG (neste ponto ratificamos “*ipsis literis*” todas as sugestões apresentadas pela Procuradora do Estado de alteração das minutas) de modo a facilitar e uniformizar os procedimentos da Auditoria Seccional.

20. Mas, imprescindível a análise do conteúdo das minutas de Portarias, antes da sua publicação, pela Procuradoria do IPSEMG.

CONCLUSÃO

21. De acordo com a fundamentação exposta no corpo do parecer, e respondendo à consulta formulada pelo IPSEMG, opina-se favoravelmente ao pleito de uniformização das Portarias de abertura de Sindicâncias Administrativas e Processos Administrativos, sem afastar, entretanto, a



ESTADO DE MINAS GERAIS
Advocacia-Geral do Estado
Consultoria Jurídica

necessidade da submissão dos procedimentos, previamente à sua publicação, à Procuradoria do IPSEMG para uma análise jurídica de sua legalidade.

É o parecer.

Sub censura.

Belo Horizonte, 27 de janeiro de 2017.

Ana Paula A. Ribeiro Diniz
ANA PAULA ARAÚJO RIBEIRO DINIZ
PROCURADORA DO ESTADO
MASP 373.251 – 8 OAB/MG 56746

Aprovado em 30 de janeiro de 2017.

Daniel Antônio de S. Costa
Procurador Chefe da Consultoria Jurídica

Onofre Alves Batista Júnior
Advogado Geral do Estado