



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**Procedência:** Controladoria-Geral do Estado - CGE/MG

Consultoria Técnico-Legislativa - CTL

**Interessado:** Controladoria-Geral do Estado

**Número:** 16.452

**Data:** 15 de maio de 2022

**Classificação Temática:** Ato administrativo. Ato normativo. Controle administrativo. Auditoria interna.

**Precedentes:**

**Ementa:** DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. ATO ADMINISTRATIVO. ATO NORMATIVO. DECRETO. REGULAMENTO BÁSICO DA ATIVIDADE DE AUDITORIA INTERNA.

**Referências normativas:** Artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal. Artigos 70 e 74 da Constituição Estadual. Artigo 49, §2º, inciso II, da Lei nº 23.304, de 30 de maio de 2019. Artigos 2º, III, e 49 da Lei Federal nº 14.129/2021. Normas Internacionais relacionadas à Atividade de Auditoria Interna.

## I - RELATÓRIO

1. Trata-se de expediente originário da Controladoria-Geral do Estado, cuja proposta de edição de ato normativo tem a motivação descrita na Exposição de Motivos ([45746575](#)), de acordo com a qual sua publicação visa a, entre outros objetivos, o de formalizar, em ato normativo específico, o propósito, a autoridade e a responsabilidade da atividade de auditoria interna, conforme as melhores práticas internacionalmente reconhecidas em relação ao controle interno dos atos da Administração pública.

2. E, com essa normatização, destacar a atividade de auditoria interna daquela de um sistema macro, o sistema de controle interno, do qual aquela faz parte e é nele contida, mas não se confunde com o sistema pelo qual é abrangida. Nessa lógica, na mesma linha do regulamento da União Federal, que aprova referencial técnico da atividade de auditoria interna governamental, a minuta traz o modelo de três linhas aplicável às organizações do Poder Executivo Estadual, de modo a auxiliar na identificação de estruturas e processos que melhor encaminham o atingimento dos objetivos dessa área de atuação e facilitam a governança e o gerenciamento de riscos.

3. O expediente é instruído com a Nota Jurídica nº 42/ASJUR/CGE ([46028369](#)), que tem a seguinte conclusão:

Por todo exposto, considerando a evidente relevância do projeto, a inexistência de qualquer disposição ilegal ou contrária aos princípios norteadores da atividade administrativa, opinamos, com as ressalvas descritas nesta Nota Jurídica, favoravelmente

pelo encaminhamento da minuta ora analisada à Advocacia-Geral do Estado, para apreciação, diante das repercussões jurídicas decorrentes do tema abordado na minuta, e posteriormente ao Excelentíssimo Senhor Governador.

Por oportuno, cumpre realçar que, caso a área técnica competente discorde das orientações ou posicionamentos emanados deste pronunciamento, poderá simplesmente justificar o não atendimento das mesmas, sem a necessidade de retorno do feito a esta Assessoria Jurídica.

4. A minuta foi também aberta à análise de juridicidade pela ASJUR/OGE, que o fez por meio da Nota Jurídica nº 32/2022 ([46256712](#)), e deixou de "realizar uma análise jurídica mais profunda do ato normativo encaminhado, manifestando a nossa integral concordância aos apontamentos já realizados na Nota Jurídica AJUR/CGE nº 42/2022, sem prejuízo de ser exercido o juízo técnico, de discricionariedade e de mérito a cargo das respectivas áreas responsáveis desta Ouvidoria-Geral do Estado."

5. Eis a árvore do processo, constando os documentos que o instruem:

6. Com efeito, houve análise jurídica da minuta de decreto inicial, estando o ato sob apreciação da Consultoria Técnico-Legislativa, a cujo órgão compete fazer a análise sob esse prisma, na forma da lei. Tanto assim que a CTL, em cumprimento ao disposto nos arts. 13 e 61 da Lei Estadual nº 23.304/2019, oficiou aos órgãos de controle, conforme Ofício nº 37 ([45801031](#)), vindo ao processo sei a minuta de decreto com as contribuições da técnica legislativa ([46505334](#)), objeto da presente manifestação.

7. Assim, está-se considerando, para a análise jurídica, a minuta vinda da CTL ([46540580](#)), que é posterior à minuta ajustada subsequentemente às recomendações feitas na Nota Jurídica ASJUR/CGE nº 42.

8. É que há um memorando justificando o não acolhimento de algumas das sugestões, sendo que, conforme salientado nas conclusões daquela Nota Jurídica 42, "caso a área técnica competente discorde das orientações ou posicionamentos emanados deste pronunciamento, poderá simplesmente justificar o não atendimento das mesmas, sem a necessidade de retorno do feito a esta Assessoria Jurídica."

9. É o relatório.

## II - FUNDAMENTAÇÃO

10. Preliminarmente, deixa-se registrada a ratificação das recomendações feitas na Nota Jurídica nº 42/2022, da Assessoria Jurídica da CGE. As justificativas feitas para o não acatamento de algumas delas não afasta a posição jurídica externada naquela ocasião.

11. A presente manifestação tem por objeto a análise de juridicidade do ato administrativo normativo de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual, observados os limites de competência do órgão de assessoramento jurídico, consoante Lei Complementar Estadual nº 75/2004, Decreto Estadual nº 47.963/2020 e Resolução AGE nº 93/2021. E, ainda, o inteiro teor do Parecer Normativo nº 16.256/2020.

12. Como exposto no relatório, acima, a proposta foi objeto de detida análise pela Assessoria Jurídica da Controladoria-Geral do Estado, por meio da Nota Jurídica ASJUR/CGE nº 42/2022 ([46028369](#)), no corpo da qual foi avaliado o elemento formal do ato administrativo em elaboração, sua adequação aos termos do Decreto Estadual nº 48.333/2021; a competência da CGE/MG para fazer desencadear sua publicação; as justificativas para sua edição, passando-se às questões jurídicas, artigo por artigo. Na oportunidade, ratificam-se então, os termos da citada nota, inclusive a conclusão pela inexistência de óbice legal ou inconstitucional a prejudicar a publicação do ato normativo.

13. É que a publicização, por meio de ato administrativo normativo específico, de quais órgãos estaduais e setores de cada órgão e entidade públicos exercem a atividade de auditoria interna; da previsão de conceitos relacionados à matéria; das finalidades essenciais da existência de estruturas dentro de todo o organograma da Administração Pública, no exercício das competências de forma desconcentrada e descentralizada; a indicação de diretrizes que norteiam essa atividade técnica essencial de prevenção e controle de atos e ações administrativas; enfim, todo o arcabouço que explicita um conjunto de conceitos e regras técnicas e de competências organizados em um instrumento formal privilegia a informação à sociedade, a transparência e, de consequência, confere melhor condição de possibilidade de exercício do controle interno da administração pública e do social sobre os atos do poder público.

14. O comportamento administrativo tendente ao atingimento dessa finalidade pública demonstra o comprometimento com a coisa pública; indica o caminho para a eficácia do princípio da eficiência administrativa, no ponto, sob a diretriz da economicidade; e ao disposto no art. 74 da Constituição da República e na regra de repetição da Constituição do Estado de Minas Gerais (art. 73):

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

(...)

Art. 73 - A sociedade tem direito a governo honesto, obediente à lei e eficaz.

§ 1º - Os atos das unidades administrativas dos Poderes do Estado e de entidade da administração indireta se sujeitarão a:

I - controles internos exercidos, de forma integrada, pelo próprio Poder e a entidade envolvida;

II - controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, com o auxílio do Tribunal de Contas; e

III - controle direto, pelo cidadão e associações representativas da comunidade, mediante amplo e irrestrito exercício do direito de petição e representação perante órgão de qualquer Poder e entidade da administração indireta.

§ 2º - É direito da sociedade manter-se correta e oportunamente informada de ato, fato ou omissão, imputáveis a órgão, agente político, servidor público ou empregado público e de que tenham resultado ou possam resultar:

I - ofensa à moralidade administrativa, ao patrimônio público e aos demais interesses legítimos, coletivos ou difusos;

II - prestação de serviço público insuficiente, tardia ou inexistente;

III - propaganda enganosa do Poder Público;

IV - inexecução ou execução insuficiente ou tardia de plano, programa ou projeto de governo e de programas e projetos prioritizados em audiências públicas regionais; ou • (Inciso com redação dada pelo art. 1º da Emenda à Constituição nº 36, de 29/12/1998.)

V - ofensa a direito individual ou coletivo consagrado nesta Constituição.

§ 3º - Os Poderes do Estado, seus órgãos e entidades, o Tribunal de Contas e o Ministério Público divulgarão, no órgão oficial de imprensa do Estado e por meio eletrônico de acesso público, até o vigésimo dia do mês subsequente ao trimestre vencido, demonstrativo da despesa mensal realizada no trimestre anterior com remuneração, subsídio e verbas indenizatórias, incluídas as vantagens de natureza pessoal ou de qualquer outra natureza, de seus servidores, empregados públicos e agentes políticos, ativos e inativos, discriminada por unidade orçamentária e por cargo, emprego ou função e respectivos números de ocupantes ou

membros.

15. Portanto, sob os influxos da Constituição e das leis, expedir ato específico disseminando regras que respeitam às funções de auditoria interna, outorga apoio à gestão da coisa pública, quanto mais em virtude do que passa a exigir a recente Lei nº 14.129/2021, buscando a interoperabilidade de informações e dados entre os órgãos e as entidades responsáveis pela prestação digital de serviços públicos detentores ou gestores de bases de dados, de um lado, e, de outro, viabilizar a efetividade da governança, da gestão de riscos, do controle e da auditoria.

16. Nessa ordem, inquestionável a relevância da edição do ato, especialmente em atendimento ao comando do art. 30 da Lei de introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB.

17. Cumpre consignar, a propósito da finalidade explicitada com rigor na Exposição de Motivos para a edição do ato, sobre destacar, separar, desagregar, segregar a auditoria interna de um sistema maior, o sistema de controle interno, que tal objetivo é crucial mesmo para delimitação das competências legais dentro das estruturas administrativas, notadamente quando existem órgãos centrais, como ocorre no nosso Estado, a teor do art. 4º da Lei Estadual nº 23.304/2019, os quais, no âmbito de suas respectivas competências, são responsáveis pela elaboração de políticas, normas e diretrizes a serem seguidas pelos demais órgãos e entidades do Poder Executivo, deitando braços sobre outros órgãos para ali atuar, nos limites de suas competências legais.

18. A auditoria interna é mesmo um excelente exemplo da imprescindibilidade de respeito aos limites de cada função, quando se trata de controle interno, caminhando ao lado também, por exemplo, a Advocacia-Geral do Estado, dada a singularidade e a unicidade que adjetivam sua atuação institucional.

19. Não se trata, aqui, de meros argumentos retóricos ou acadêmicos. A segregação de funções é uma diretriz que tem função primordial para o próprio sistema de controle interno, a fim de garantir a independência funcional das estruturas e setores administrativos.

20. A determinação clara das competências administrativas, em lei, resulta na definição objetiva das esferas de responsabilidade dos agentes públicos, com os limites, as repercussões e a influência que exerce sobre os comportamentos administrativos, jungindo aqueles ao cumprimento das regras e viabilizando a apuração de responsabilidade, em se tomando conhecimento de alguma irregularidade - função pedagógica e preventiva de infrações - , o que é indispensável no setor público, tanto sob o ponto de vista do interesse público na correção de condutas irregulares como sob a ótica do agente público, que precisa ter segurança jurídica no exercício das atribuições de seus cargos, conhecendo os deveres que decorrem de sua relação de especial sujeição e as respectivas responsabilidades.

21. Principalmente em procedimentos administrativos, em que várias áreas de conhecimento e de competências especializadas contribuem, cada qual, para com os atos concatenados dirigidos à decisão final, - a exemplo de processos ambientais e de processos de licitação. Cada agente público tem o dever de zelar pelo atingimento do interesse público almejado, mas nos limites de suas competências, de modo a não inquirir de invalidade o ato administrativo que sobrevirá ao final do procedimento, a não usurpar a atribuição própria de outro cargo ou função pública e a não se responsabilizar pelo erro ou irregularidade eventualmente cometido por outrem, isto é, destacando-se a atuação de cada agente público ou setor técnico, conforme as competências legais.

22. Nesse caminhar, atenta-se para a previsão, no artigo 5º da minuta, de que a "autonomia técnica e objetividade" são um dos princípios das unidades de auditoria interna. Essa diretriz de atuação exemplifica o cuidado acerca da segregação de funções, da vedação da desordem ou mistura confusa de funções em

que um mesmo agente público atue como controlador de si mesmo, e também no sentido do uso do termo: autonomia técnica quanto ao processo sistemático, de documentação, de aplicação de normas; à estrutura metodológica de trabalho, o que, por certo, não se relaciona com a integração do setor de auditoria interna com a gestão de cada órgão ou entidade, cuja interlocução é base para um trabalho transversal e com metas e objetivos que não se circunscrevem a um setor, de forma estanque, mas como metas e objetivos de uma instituição ou da própria administração pública estadual, de que são exemplos políticas públicas e decisões de gestão tomadas em rede.

23. Vai além disso. É imperioso considerar, para as tomadas de decisão pelo gestor público, o espaço de discricionariedade para, dentro dos limites legais, escolher a alternativa que, a seu juízo, melhor atende ao interesse público naquele momento, o que extrapola uma ideia pura de autonomia, tomada como suficiente para balizar uma decisão administrativa apartada do poder de gestão.

24. Com esses fundamentos, caminha-se para concluir pela ausência de óbice legal à publicação do ato, fazendo-se apenas observação quanto às alterações empreendidas pela Consultoria Técnico-Legislativa - CTL a partir do artigo 18 da minuta inaugural para, ao invés de revogar artigos de outros decretos, sugerir alterações nos mesmos, porque se verificou que a revogação pura e simples estaria resultando em que alguns atos poderiam ficar desacobertados do respectivo controle, no que está sendo suprido pela previsão da possibilidade de ser feito o controle interno "de gestão".

25. Assim, foram propostas disposições que alteram os artigos de outros decretos estaduais - do artigo 18 ao 21 da minuta/CTL, as quais, resguardando o intuito de destacar a atividade de controle específico da auditoria interna, mantém o necessário controle, que será feito pela gestão: "controle interno de gestão", de modo que os atos e procedimentos sobre os quais recaem tais normas ficam protegidos por outra forma de controle, mantendo-se a coesão do sistema maior e mais abrangente, qual seja, o sistema de controle interno da administração.

26. Por derradeiro, tem-se que, uma vez realizado o exame jurídico tanto em relação aos requisitos formais para a edição do ato, quanto no que diz respeito ao seu conteúdo, eminentemente técnico; tendo em vista, ainda, que a estruturação formal e a disposição do seu conteúdo está conforme a melhor técnica legislativa, passada a minuta pelo crivo do órgão competente, a CTL, parece autorizada sua publicação.

### III - CONCLUSÃO

27. Pelo exposto na breve fundamentação deste parecer, que é integrada pelos fundamentos contidos na Nota Jurídica ASJUR/CGE nº 42/2022, a qual concluiu pela regularidade dos elementos ou requisitos indispensáveis à validade do ato, desde que atendidas suas recomendações, que é aqui ratificada. À vista do conteúdo do ato normativo, de gênese eminentemente técnica, referente à atividade de auditoria interna, um dos componentes/integrantes do sistema de controle interno da administração pública; e tendo em vista a revisão formal feita pela CTL, **opina-se favoravelmente** à publicação do decreto que dispõe sobre a atividade de auditoria interna no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, posto inexistir ilegalidade ou inconstitucionalidade que recomende sua não publicação.

28. À consideração superior.

Nilza Aparecida Ramos Nogueira  
Procuradora do Estado de Minas Gerais  
MASP 345.172-1. OAB/MG 91.692

**Aprovado.**

**Wallace Alves dos Santos**  
**Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica**

**Sérgio Pessoa de Paula Castro**  
**Advogado-Geral do Estado**



Documento assinado eletronicamente por **Nilza Aparecida Ramos Nogueira, Procurador(a)**, em 15/05/2022, às 15:29, conforme horário oficial de Brasília, com o emprego de certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil, com fundamento no art. 6º, caput, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).

Nº de Série do Certificado: 11116803447664515227515078365652857667



Documento assinado eletronicamente por **Wallace Alves dos Santos, Procurador(a) Chefe**, em 15/05/2022, às 15:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Pessoa de Paula Castro, Advogado Geral do Estado**, em 15/05/2022, às 17:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.mg.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **46526946** e o código CRC **EAB4987E**.

Referência: Processo nº 1520.01.0004640/2022-60

SEI nº 46526946