



**Data**  
21/04/2020 16:28:35

**Setor de Origem**  
RE - PROJU

**Tipo**  
Consulta à PROJU

**Assunto**  
Cessão de servidores municipais para assumir cargos de confiança

**Interessados**  
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO RIO GRANDE DO NORTE - REITORIA, Josue de Oliveira Moreira

**Situação**  
Em trâmite

### Trâmites

- 24/04/2020 15:13  
**Aguardando recebimento por: RE**
- 24/04/2020 15:13  
**Enviado por: GABIN/RE: Maria Auxiliadora Pereira de Lira**
- 22/04/2020 08:44  
**Recebido por: GABIN/RE: Josue de Oliveira Moreira**
- 21/04/2020 23:03  
**Enviado por: PROJU: Najara Maria de Sena Costa**
- 21/04/2020 16:31  
**Recebido por: PROJU: Najara Maria de Sena Costa**
- 21/04/2020 16:31  
**Enviado por: PROJU: Najara Maria de Sena Costa**

## CONSULTA A PROJ-IFRN

Ao Chefe da Procuradoria Jurídica do IFRN

Trata-se de consulta da Reitoria ao Chefe da Procuradoria Jurídica do IFRN para que possa emitir parecer sobre a cessão de servidores de outros entes (município de Natal e São José de Mipibu/RN) para ocupar cargos de confiança na Reitoria, nos termos da Lei nº 8.112/90, conforme art. 93, *in verbis*:

**Art. 93. O servidor poderá ser cedido para ter exercício em outro órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, ou do Distrito Federal e dos Municípios, nas seguintes hipóteses:** [\(Redação dada pela Lei nº 8.270, de 17.12.91\)](#) [\(Regulamento\)](#) [\(Vide Decreto nº 4.493, de 3.12.2002\)](#) [\(Vide Decreto nº 5.213, de 2004\)](#) [\(Vide Decreto nº 9.144, de 2017\)](#)

**I - para exercício de cargo em comissão ou função de confiança;** [\(Redação dada pela Lei nº 8.270, de 17.12.91\)](#)

**II - em casos previstos em leis específicas.** [\(Redação dada pela Lei nº 8.270, de 17.12.91\)](#)

§ 1º Na hipótese do inciso I, sendo a cessão para órgãos ou entidades dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, o ônus da remuneração será do órgão ou entidade cessionária, mantido o ônus para o cedente nos demais casos

§ 2º Na hipótese de o servidor cedido a empresa pública ou sociedade de economia mista, nos termos das respectivas normas, optar pela remuneração do cargo efetivo ou pela remuneração do cargo efetivo acrescida de percentual da retribuição do cargo em comissão, a entidade cessionária efetuará o reembolso das despesas realizadas pelo órgão ou entidade de origem. [\(Redação dada pela Lei nº 11.355, de 2006\)](#)

§ 3º A cessão far-se-á mediante Portaria publicada no Diário Oficial da União. [\(Redação dada pela Lei nº 8.270, de 17.12.91\)](#)

§ 4º Mediante autorização expressa do Presidente da República, o servidor do Poder Executivo poderá ter exercício em outro órgão da Administração Federal direta que não tenha quadro próprio de pessoal, para fim determinado e a prazo certo. [\(Incluído pela Lei nº 8.270, de 17.12.91\)](#)

§ 5º Aplica-se à União, em se tratando de empregado ou servidor por ela requisitado, as disposições dos §§ 1º e 2º deste artigo. [\(Redação dada pela Lei nº 10.470, de 25.6.2002\)](#)

§ 6º As cessões de empregados de empresa pública ou de sociedade de economia mista, que receba recursos de Tesouro Nacional para o custeio total ou parcial da sua folha de pagamento de pessoal, independem das disposições contidas nos incisos I e II e §§ 1º e 2º deste artigo, ficando o exercício do empregado cedido condicionado a autorização específica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, exceto nos casos de ocupação de cargo em comissão ou função gratificada. [\(Incluído pela Lei nº 10.470, de 25.6.2002\)](#)

§ 7º O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com a finalidade de promover a composição da força de trabalho dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, poderá determinar a lotação ou o exercício de empregado ou servidor, independentemente da observância do constante no inciso I e nos §§ 1º e 2º deste artigo. [\(Incluído pela Lei nº 10.470, de 25.6.2002\)](#) [\(Vide Decreto nº 5.375, de 2005\)](#)

No caso, solicita que o Procurador emitir parecer sobre a legalidade da cessão dos servidores municipais **FRANCIALDO CÁSSIO DA ROCHA** e **FRANCISCO WILKER CONFESSOR**, funcionários dos entes municipais-SÃO JOSÉ DE MIPIBU e município de NATAL, respectivamente, para assumir os cargos de confiança de **CHEFIA DE GABINETE e AUDITORIA GERAL**, uma vez que, trata-se de servidores com curso superior e especialista.

Atenciosamente,

**Josué de Oliveira Moreira**  
Reitor *Pro Tempore* do IFRN

# Documento Digitalizado Público

## Solicitação de parecer - cessão

**Assunto:** Solicitação de parecer - cessão  
**Assinado por:** Najara Costa  
**Tipo do Documento:** Requerimento  
**Situação:** Finalizado  
**Nível de Acesso:** Público  
**Tipo do Conferência:** Cópia Simples

Documento assinado eletronicamente por:

- Najara Maria de Sena Costa, ASSISTENTE EM ADMINISTRACAO, em 21/04/2020 16:31:22.

Este documento foi armazenado no SUAP em 21/04/2020. Para comprovar sua integridade, faça a leitura do QRCode ao lado ou acesse <https://suap.ifrn.edu.br/verificar-documento-externo/> e forneça os dados abaixo:

**Código Verificador:** 578165

**Código de Autenticação:** 063fed9308





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA  
DO RIO GRANDE DO NORTE  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO IFRN

---

**PARECER n. 00080/2020/PF-IFRN/PFIFRIO GRANDE DO NORTE/PGF/AGU**

**NUP: 23421.001349/2020-65**

**INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO RIO GRANDE DO NORTE (REITORIA)**

**ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS**

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. NOMEAÇÃO. CARGOS COMISSIONADOS E FUNÇÃO COMISSIONADA. IMPOSSIBILIDADE. LEI Nº 8.168/91. CARGOS RESERVADOS PARA SERVIDORES FEDERAIS. RECEPÇÃO DE SERVIDORES MUNICIPAIS, ESTADUAIS OU EMPREGADOS PÚBLICOS POR CESSÃO. IMPOSSIBILIDADE. MODIFICAÇÃO DO TITULAR DA AUDITORIA-GERAL. PORTARIA Nº 2737 -CGU. OBSERVÂNCIA DOS PRAZOS. DILIGÊNCIAS NECESSÁRIAS.

## **I - RELATÓRIO**

1. Trata o presente de solicitação de análise e manifestação jurídica sobre a nomeação de de servidores municipais para Cargos Comissionados na estrutura do Instituto Federal do Rio Grande do Norte.
2. Solicita, por oportuno, apreciação das nomeações nos termos do art. 93 da Lei nº 8.112/90. Eis trecho da consulta jurídica:

Trata-se de consulta da Reitoria ao Chefe da Procuradoria Jurídica do IFRN para que possa emitir parecer sobre a cessão de servidores de outros entes (município de Natal e São José de Mipibu/RN) para ocupar cargos de confiança na Reitoria, nos termos da Lei nº 8.112/90, conforme art. 93, in verbis:

No caso, solicita que o Procurador emitir parecer sobre a legalidade da cessão dos servidores municipais FRANCIALDO CÁSSIO DA ROCHA e FRANCISCO WILKER CONFESSOR, funcionários dos entes municipais-SÃO JOSÉ DE MIPIBU e município de NATAL, respectivamente, para assumir os cargos de confiança de CHEFIA DE GABINETE e AUDITORIA GERAL, uma vez que, trata-se de servidores com curso superior e especialista.

3. Os presentes autos eletrônicos, foram distribuídos ao Procurador Federal signatário, para análise e emissão de parecer no dia 21 de abril de 2020, nos termos do artigo 11, da Lei Complementar nº 73, de 1993 e do art. 10 da Lei nº 10.480/2002<sup>[1]</sup>, encontrando-se instruídos com os seguintes documentos: (i) pedido de consulta.
4. É o relatório. Opino.

## **II - FUNDAMENTAÇÃO**

### **II.1 Introdução**

5. Preliminarmente, urge esclarecer que a análise da pretensão levantada não deve adentrar nos aspectos

eminentemente afetos à seara administrativa<sup>[2][3]</sup>, haja vista a falta de competência da Procuradoria Federal junto ao IFRN para tal encargo, o que não afasta a análise das nuances fáticas ensejadoras do presente procedimento com vista ao atendimento dos fins esperados pela ordem jurídica; em termos mais claros, abstraindo-se do *mérito administrativo*, a presente análise restringe-se, unicamente, ao âmbito dos ditames legais em vigor e demais consectários fático-jurídicos ao evento apresentado.

6. Consta aos autos, fl. 10, a informação de que *"No caso, solicita que o Procurador emitir parecer sobre a legalidade da cessão dos servidores municipais FRANCIALDO CÁSSIO DA ROCHA e FRANCISCO WILKER CONFESSOR, funcionários dos entes municipais-SÃO JOSÉ DE MIPIBU e município de NATAL, respectivamente, para assumir os cargos de confiança de CHEFIA DE GABINETE e AUDITORIA GERAL, uma vez que, trata-se de servidores com curso superior e especialista"*.

7. Cabe assinalar, de início, que o texto normativo do art. 93 da Lei nº 8.112/90 contém estrutura normativa destinada apenas aos servidores públicos federais, nos termos do art. 1º, da Lei nº 8.112/90. Eis o conteúdo da norma:

Art. 1º Esta Lei institui o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas federais.

8. Ademais, a Constituição Federal determinou, art. 39, *caput*, a instituição dos Regimes Jurídicos Únicos das entidades política - União, Estados, Distrito Federal e Municípios, cujos conteúdos disciplinam os direitos e obrigações dos servidores públicos em suas respectivas áreas de competência.

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. ([Vide ADIN nº 2.135-4](#))

9. Logo, o art. 93, da Lei nº 8.112/90 incide apenas sobre servidores públicos federais. Não poderia ser diferente, o Regime Jurídico Único não poderia criar obrigações ou deveres para os demais entes federados - Estados, Distrito Federal e Municípios, sob pena de agredir a Forma Federativa de Estado.

10. Percebe-se, portanto, que o art. 93, da Lei nº 8.112/90 é inaplicável para os servidores públicos de outras esferas federativas - estadual ou municipal.

11. Sendo esse o contexto, a cessão de servidor público municipal se submete ao regime jurídico único do respectivo município. Portanto, o eventual ato administrativo de cessão deve ser apreciado pelo respectivo município.

## **II.2 Da Nomeação de Cargo Comissionados na estrutura das Instituições Federais de Ensino.**

12. Cumpre observar, nos termos do inciso II, da Constituição Federal, que a investidura para cargo ou emprego público demanda prévia aprovação em concurso público ressalvadas, nos casos declarados em lei, os casos de livre nomeação e exoneração. Eis o conteúdo da norma constitucional:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

13. Percebe-se, pelo texto constitucional, que a nomeação para cargo em comissão demanda previsão legislativa da criação do cargo em comissão, bem como os seus eventuais requisitos para a investidura. Neste cenário, a Lei nº 8.112/90 assinalou, inciso II do art. 9º, a possibilidade de nomeação para cargo de confiança vagos.

Art. 9º A nomeação far-se-á:

- I - em caráter efetivo, quando se tratar de cargo isolado de provimento efetivo ou de carreira;
- II - em comissão, inclusive na condição de interino, para cargos de confiança vagos. [\(Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97\)](#)

14. Por conseguinte, tratando-se de cargo em comissão pertencente a estrutura das Instituições Federais de Ensino a Lei nº 8.168/91, no §3º do art. 1º, com redação dada pela Lei nº 12.772/2012, assinalou os requisitos mínimos para assunção de cargo comissionados: (i) Servidores Públicos Federais da Administração Direta, autárquica e fundacional (ii) 90% dos Cargos em Comissão reservados aos servidores da Entidade Administrativa (IFRN); (iii) 10% dos Cargos em Comissão para demais servidores federais.

**LEI Nº 8.168, DE 16 DE JANEIRO DE 1991.**

Art 1º As funções de confiança integrantes do Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos a que se refere o [art. 3º da Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987](#), são transformados em Cargos de Direção (CD) e em Funções Gratificadas (FG).

§ 3º Poderão ser nomeados para cargo de direção ou designados para função gratificada servidores públicos federais da administração direta, autárquica ou fundacional não pertencentes ao quadro permanente da instituição de ensino, respeitado o limite de 10% (dez por cento) do total dos cargos e funções da instituição, admitindo-se, quanto aos cargos de direção, a nomeação de servidores já aposentados. [\(Redação dada pela Lei nº 12.772, de 2012\)](#)

15. O conteúdo da norma aponta, portanto, que a nomeação para cargo comissionado é reservada para servidores públicos federais. É necessário destacar, ainda, que a redação do §3º, do art. 1º, da Lei nº 8.168/91, abrange também as função gratificadas (FGs).

16. Logo, existe impossibilidade jurídica da nomeação de servidores públicos municipais, estaduais e empregados públicos federais, estaduais e municipais para cargos comissionados ou funções gratificadas na estrutura das Instituições Federais de Ensino, como o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte. Neste especial aspecto, é necessário destacar trecho da obra clássica de Jeremy Waldron, a Dignidade da Legislação<sup>[4]</sup>, *in verbis*:

Somos muitos, e discordamos a respeito da justiça. (...) A questão é política, não simplesmente porque os cidadãos discordam, pois discordamos sobre todos os tipos de coisa (...) Ou, antes, podemos divergir na nossa opinião, mas é necessário, ainda assim, que cheguemos a alguma posição na questão a ser sustentado como a posição da comunidade quanto aos direitos e poderes dos detentores de propriedade. (...) Como discordamos quanto a posição deve prevalecer e ser aplicada em nome da comunidade, precisamos de um processo - um processo político - para determinar qual deve ser essa posição"

17. Vale dizer, a nomeação para cargo em comissão, em Instituições Federais de Ensino, é reservada a servidores públicos federais, nos termos do item 14 dessa manifestação.

**II.3 Da Cessão de Servidores Municipais, Estaduais ou Empregados Públicos para Instituição Federal de Ensino.**

18. O art. 2º da Lei nº 8.112/90, define como servidor a pessoa legalmente investida em cargo público. Por sua vez, §3º da mesma legislação define cargo público como conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser atribuídas a um servidores. O parágrafo único do art. 3º, por sua vez, aponta que os cargos públicos são criados por lei, para provimento efetivo ou em comissão. Eis o conteúdo da legislação citada:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, servidor é a pessoa legalmente investida em cargo público.

Art. 3º Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor.

Parágrafo único. Os cargos públicos, acessíveis a todos os brasileiros, são criados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão.

19. Vale dizer, o exercício de atribuições e responsabilidades por agentes públicos, na Administração Federal, demanda a investidura em cargo público, efetivo ou em comissão. Em outras palavras, o exercício de competência (elemento de validade do ato administrativo) demanda investidura regular. A legislação não permite o exercício de atribuições de pessoas que não ostentem a qualificação de servidor público federal, nos termos da Lei nº 8.112/90.

20. A impossibilidade de investidura, em cargo comissionados ou função gratificada, de servidores municipais, estaduais ou empregados públicos (federais, estaduais ou municipais), por força da Lei nº 8.168/91, prejudica recepção desses servidores por cessão ou outro instrumento equivalente, mesmo para execução de atribuições sem cargo em comissão ou função gratificada. Explico. Em análise hipotética, os eventuais servidores municipais, recebidos por cessão, não ostentariam qualquer espécie de atribuições, isto porque os arts. 2º e 3º da Lei nº 8.112/90 assinalam a necessidade de investidura para assunção de atribuições e responsabilidades.

21. A Lei nº 8.112/90 assinalou apenas duas possibilidade de exercício de atribuições como excedente, nos casos de readaptação e reversão, previstos respectivamente no §2º do art. 24 e §3º do art. 25, ambos da Lei nº 8.112/90. Eis o conteúdo da norma citada:

Art. 24. Readaptação é a investidura do servidor em cargo de atribuições e responsabilidades compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental verificada em inspeção médica.

§ 2º A readaptação será efetivada em cargo de atribuições afins, respeitada a habilitação exigida, nível de escolaridade e equivalência de vencimentos e, na hipótese de inexistência de cargo vago, o servidor exercerá suas atribuições como excedente, até a ocorrência de vaga. [\(Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97\)](#)

Art. 25. § 3º No caso do inciso I, encontrando-se provido o cargo, o servidor exercerá suas atribuições como excedente, até a ocorrência de vaga. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 4.9.2001\)](#)

#### II.4 Da Nomeação para Cargo de Auditor-Geral.

22. No presente momento deve-se apresentar o conceito de *accountability*<sup>[5]</sup> diz respeito à fiscalização recíproca entre os Poderes da República e também ao controle dos cidadãos sobre os atos praticados pela Administração Pública, com o objetivo de alcançar a máxima eficiência das políticas públicas. Por isso, deve-se compreender tal conceito como mais do que a mera prestação de contas dos gestores públicos aos órgãos estatais, eis que abarca também o poder político de fiscalização outorgado pela CF/88 à sociedade<sup>[6]</sup>.

23. Daí exsurge que a prestação de contas pelos gestores federais ao Sistema de Controle Interno do Executivo Federal e a divulgação dos respectivos relatórios têm relação umbilical com a transparência, sendo esta o “elemento central da *accountability*”, já que sem amplo acesso e divulgação das informações produzidas, no curso das ações de controle, as competências outorgadas pela CF/88 simplesmente não poderão ser exercidas.

24. Desta forma, a transparência traduz “um valor fundamental da gestão pública contemporânea”, eis que o mais amplo acesso pelos agentes públicos do controle externo ou interno, bem assim a ampla divulgação da informação decorrente das ações de controle aos cidadãos resultarão, certamente, em melhorias na qualidade da gestão da coisa pública<sup>[7]</sup>.

25. Assim, conclui-se que a fiscalização dos recursos públicos depende da existência de transparência durante todo o curso dos procedimentos de controle, interestatal e social. Tal “*disclousure*”<sup>[8]</sup>, no que concerne aos órgãos estatais de controle externo ou interno, materializa-se no acesso, o mais amplo possível, a processos, documentos e informações que digam respeito à aplicação de recursos públicos. Por outro lado, quanto ao controle social corresponde à máxima efetividade do princípio constitucional da publicidade, que só será conquistada com a mais ampla divulgação dos relatórios produzidos ao final das ações de controle.

26. A *disclousure*, sob responsabilidade do controle interno da Instituições Federais de Ensino, submete,

antes de tudo, ao conteúdo da Portaria nº 2.737/2017 da Controladoria-Geral da União, cujo conteúdo regulamenta "*Disciplina o procedimento de consulta para nomeação, designação, exoneração ou dispensa do titular de unidade de auditoria interna ou auditor interno. Disciplina o procedimento de consulta para nomeação, designação, exoneração ou dispensa do titular de unidade de auditoria interna ou auditor interno. procedimento de consulta para nomeação, designação, exoneração ou dispensa do titular de unidade de auditoria interna ou auditor interno*".

27. Cabe destacar, por oportuno, que o §1º do art. 1º, da referida portaria assinala que é nula a nomeação, designação, exoneração ou dispensa do cargo ou função de tutela de auditoria interna sem prévia aprovação da Controladoria-Geral da União. Eis o conteúdo da norma:

§1º É nula a nomeação, designação, exoneração ou dispensa do cargo ou função de titular de auditoria interna sem a prévia aprovação da CGU

28. A Portaria nº 2.737/2017 possui fundamento legal nos artigos 11, 14 e 15 do Decreto nº 3.591, de 06/09/2000, bem assim no art. 87, parágrafo único, incisos I e II, da Constituição Federal, conforme indicado em seu preâmbulo.

29. Com efeito, a Constituição Federal deixou a cargo dos Ministros de Estado "*exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência*", conforme disposto no art. 87, parágrafo único, inciso I.

30. Além disso, o normativo em questão também se fundamenta no inciso II do mesmo dispositivo constitucional, que estabelece que compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições previstas na Constituição ou na lei, "*expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos*".

31. Por sua vez, o Decreto nº 3.591, de 06 de setembro de 2000, está fundamentado nos incisos IV e VI do art. 84 da Constituição Federal:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

(...)

VI – dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;

32. Referido Decreto dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e assim estabelece:

Art. 8º. Integram o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal:

I – a Controladoria-Geral da União, **como Órgão Central**, incumbido da orientação normativa e da supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema;

33. No mais, o Decreto nº 3.591, de 06/09/2000, dispôs acerca das unidades de auditoria interna das entidades da Administração Pública Federal:

Art. 14. **As entidades da Administração Pública Federal indireta deverão organizar a respectiva unidade de auditoria interna**, com o suporte necessário de recursos humanos e materiais, com o objetivo de fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle.

Art. 15. **As unidades de auditoria interna das entidades da Administração Pública Federal indireta vinculadas aos Ministérios** e aos órgãos da Presidência da República **ficam sujeitas à orientação normativa e supervisão técnica do Órgão Central** e dos órgãos setoriais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, em suas respectivas áreas de jurisdição. (*grifos acrescidos*)

34. Segundo o art. 8º, inciso I, do Decreto nº 3.591/2000, já transcrito, a Controladoria-Geral da União é o Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Por sua vez, o art. 14 determina que as entidades da Administração federal indireta devem organizar sua respectiva unidade de auditoria interna, sendo que, nos casos de entidade vinculada aos Ministérios e à Presidência da República, **as unidades de auditoria interna ficam sujeitas à orientação normativa e supervisão técnica do Órgão Central**, consoante art. 15.

35. No caso da Portaria em exame a essência do ato é **disciplinar o procedimento para nomeação, designação, exoneração ou dispensa do titular de unidade de auditoria interna ou auditor interno das entidades da Administração Pública Federal indireta vinculadas aos Ministérios e aos órgãos da Presidência da República**.

36. Destarte, verifica-se que o normativo visa a melhor definir o procedimento de consulta ao Órgão Central do Sistema para nomeação, designação, exoneração ou dispensa do titular de unidade de auditoria interna, responsabilidade da CGU, por disposição do Decreto nº 3.591/00.

37. Consoante os dispositivos citados, não há dúvidas sobre a competência do Ministro de Estado da Transparência e da CGU para a edição de Portaria dispondo sobre regras para a nomeação/designação, exoneração/dispensa, bem como as obrigações dos titulares das unidades de auditoria interna das entidades da Administração Pública Federal indireta, vinculadas aos Ministérios e aos órgãos da Presidência da República.

38. Em outras palavras, o art. 87, parágrafo único, incisos I e II, da Constituição Federal confere aos Ministros de Estado as seguintes atribuições:

Parágrafo único. Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei:

I - exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República;

II - expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos;

39. E as unidades de auditoria interna das entidades da Administração Pública Federal estão sujeitas à **orientação normativa e supervisão técnica do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União**. E essa "orientação" a que sujeitas as unidades de auditoria interna das entidades públicas federais permite a edição de regras para a formalização e tramitação das nomeações dos seus titulares.

40. Com efeito, percebe-se que o ato regulamentar estabelece basicamente:

a) o procedimento de consulta de nomeação de auditor, com os respectivos documentos que devem instruí-la;

b) os critérios da análise de aprovação da indicação do titular;

c) os casos de desaprovação da indicação;

d) o tempo de permanência no cargo e da possibilidade de seus substitutos;

e) a dispensa do titular das unidades de auditoria interna;

f) o suporte de recursos humanos e matérias das unidades, dentre outras regras procedimentais.

41. Vale dizer, as unidades de auditoria interna estão sujeitas à orientação normativa e supervisão técnica da Controladoria-Geral da União, o que fundamenta a formalidade de que a indicação do titular da unidade (auditor-chefe) passe pelo crivo daquele órgão.

42. Antes da Portaria nº 2.737/17, a Portaria nº 915, de 29/04/14, e mesmo o Decreto nº 3.591/00, já exigiam determinadas formalidades para a nomeação e exoneração dos titulares das auditorias internas, regras que foram repetidas pela Portaria de 2017.

Em complementação, a interpretação da autonomia universitária, prevista no art. 207 da Constituição Federal, não parece conflitar com as limitações em análise. A propósito do tema, relevante trazer excerto da lei que trata sobre as diretrizes e bases da educação, assim como as atribuições das Universidades dentro de sua autonomia universitária:

#### **LEI Nº 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996.**

Art. 53. No exercício de sua **autonomia**, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de

outras, as seguintes atribuições:

I - criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior previstos nesta Lei, obedecendo às normas gerais da União e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino;

II - fixar os currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes;

III - estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão;

IV - fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio;

V - elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes;

VI - conferir graus, diplomas e outros títulos;

VII - firmar contratos, acordos e convênios;

VIII - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administrar rendimentos conforme dispositivos institucionais;

IX - administrar os rendimentos e deles dispor na forma prevista no ato de constituição, nas leis e nos respectivos estatutos;

X - receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas.

Parágrafo único. **Para garantir a autonomia didático-científica das universidades**, caberá aos seus colegiados de ensino e pesquisa decidir, dentro dos recursos orçamentários disponíveis, sobre:

I - criação, expansão, modificação e extinção de cursos;

II - ampliação e diminuição de vagas;

III - elaboração da programação dos cursos;

IV - programação das pesquisas e das atividades de extensão;

V - contratação e dispensa de professores;

VI - planos de carreira docente.

§ 1º Para **garantir a autonomia didático-científica das universidades**, caberá aos seus colegiados de ensino e pesquisa decidir, dentro dos recursos orçamentários disponíveis, sobre:

I - criação, expansão, modificação e extinção de cursos;

II - ampliação e diminuição de vagas;

III - elaboração da programação dos cursos;

IV - programação das pesquisas e das atividades de extensão;

V - contratação e dispensa de professores;

VI - planos de carreira docente.

§ 2º As doações, inclusive monetárias, podem ser dirigidas a setores ou projetos específicos, conforme acordo entre doadores e universidades.

§ 3º No caso das universidades públicas, os recursos das doações devem ser dirigidos ao caixa único da instituição, com destinação garantida às unidades a serem beneficiadas.

Art. 54. As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal.

§ 1º **No exercício da sua autonomia**, além das atribuições asseguradas pelo artigo anterior, as universidades públicas poderão:

I - propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, assim como um plano de cargos e salários, atendidas as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis;

II - elaborar o regulamento de seu pessoal em conformidade com as normas gerais concernentes;

III - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, de acordo com os recursos alocados pelo respectivo Poder mantenedor;

IV - elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais;

V - adotar regime financeiro e contábil que atenda às suas peculiaridades de organização e funcionamento;

VI - realizar operações de crédito ou de financiamento, com aprovação do Poder competente, para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos;

VII - efetuar transferências, quitações e tomar outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias ao seu bom desempenho.

§ 2º Atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público.

43. Não restam dúvidas de que as Instituições Federais de Ensino são dotadas de autonomia suficiente para gerir seu pessoal, bem como o próprio patrimônio financeiro. O exercício desta autonomia não pode, contudo, sobrepor-se ao ordenamento jurídico como um todo. As Instituições Federais de Ensino, entidades da administração indireta, são constituídas sob a forma de autarquias ou fundações públicas e seus atos, portanto, estão sob a fiscalização e orientação de Órgãos e Ministérios superiores, e devem obediência às normas expedidas pela União.

44. Não obstante a autonomia universitária conferir às universidades poder de autodeterminação e autonomia relativos à organização e funcionamento de seus serviços e patrimônio próprios, tal poder **não pode ser exercido dissociado da ordem constitucional e legal vigente que rege um sistema hierarquizado. Deve, pois, ser exercido nos limites da Constituição e das leis atinentes à matéria.**

45. Nesse raciocínio, o princípio da autonomia universitária consagrado constitucionalmente deve ser cotejado com o **poder-dever** do Poder Público de exercer a regulação, supervisão e avaliação da educação, e encontra limitação no princípio constitucional da legalidade que rege a Administração Pública e no poder constitucionalmente conferido à União de organizar o sistema federal de ensino, do qual as universidades federais fazem parte, e algumas matérias relativas ao próprio pessoal das entidades públicas federais.

46. Veja-se, inclusive, que os destinatários das regras do Decreto nº 3.591/00 e da própria Portaria nº 2.737/17 são **todas as entidades** da Administração Pública Federal indireta vinculadas aos Ministérios e aos órgãos da Presidência da República:

Art. 1º A nomeação, designação, exoneração ou dispensa do titular de **unidade de auditoria interna das entidades da Administração Pública Federal indireta vinculadas aos Ministérios e aos órgãos da Presidência da República** depende de prévia aprovação do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU, nos termos do art. 15, §5º, do Decreto nº 3.591, de 2000, e obedecerão ao disposto nesta Portaria.

47. Quanto ao caso específico da Auditora-Geral do IFRN, a Auditora de Controle Interno, atual titular do cargo, tem a possibilidade de permanência no cargo até completar o período de seis anos, nos termos do art. 9º da Portaria nº 2.737/2017. É necessário informar não existe nos autos documentos que demonstrem o termo inicial de nomeação para fins de aferição do advento do prazo, mas o subscritor desta peça recorda-se de nomeação no início do mandato do Professor Wyllys Abel Farkatt Tabosa circunstância que demonstra prazo aproximado de 4 (quatro) anos.

### III - CONCLUSÃO

48. Em face do exposto, a Advocacia-Geral da União (Procuradoria Federal junto ao IFRN), nos limites da análise jurídica e controle da legalidade aponta:

a) impossibilidade jurídica de nomeação de servidores municipais, estaduais e empregados públicos (federais, estaduais e municipais), para Cargos de Direção, em Instituição Federal de Ensino, pela incidência do §3º do art. 1º, Lei nº 8.168/91;

- b) impossibilidade jurídica de nomeação de servidores municipais, estaduais e empregados públicos (federalis, estaduais e municipais), da Funções Gratificada, §3º do art. 1º, Lei nº 8.168/91;
- c) impossibilidade jurídica de recepção de cessão dos servidores municipais, estaduais e empregados públicos (federalis, estaduais e municipais), para estrutura de Instituição Federal de Ensino, por força do art. 2º e 3º da Lei nº 8.112/90.
- d) por força, da incidência da Portaria nº 2.737/2017 da Controladoria-Geral da União, a mudança do titular da Auditoria-Geral do IFRN demanda a observância do seu conteúdo e a preservação do prazo da atual titular, no caso 06 (seis) anos, incidindo, no caso, as restrições acima.

Natal, 21 de abril de 2020.

THIAGO MURILO NÓBREGA GALVÃO  
PROCURADOR FEDERAL  
PROCURADOR-CHEFE DA PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO IFRN

Notas

1. <sup>^</sup> Art. 10. À Procuradoria-Geral Federal compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial”.
2. <sup>^</sup> Conforme a BPC nº 07: “O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade” (BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Manual de Boas Práticas Consultivas**. Brasília: CGU/AGU, 2011, p. 17).
3. <sup>^</sup> Quer dizer, não se deve adentrar no “sentido político do ato administrativo” (FAGUNDES, Miguel Seabra. **O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979, p. 146).
4. <sup>^</sup> WALDRON, Jeremy. *A Dignidade da Legislação*. Ed. Martins Fontes. 2003, pag. 43-44.
5. <sup>^</sup> OECD, 2002 - *Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen - Accountability: Governments have an obligation to account for the use they make of citizens inputs received through feedback, public consultation and active participation. Measures to ensure that the policy-making process is open, transparent and amenable to external scrutiny and review are crucial to increasing government overall. [A Transparência e a Prestação de Contas do Setor Público: Fazendo acontecer – Prestação de Contas: Os governantes tem a obrigação de prestar contas à sociedade a respeito do que fizeram com os recursos recebidos possibilitando aos cidadãos a consulta e participação ativa na fiscalização. As medidas asseguratórias para tal fiscalização política seja aberta, transparente e de acesso facilitado, de sorte a aumentar a governança – Tradução livre]*
6. <sup>^</sup> FILGUEIRAS, Fernando. *Além da Transparência: Accountability e Política da Publicidade*, in: *Lua Nova*, São Paulo, 84: 353/364, 2011.
7. <sup>^</sup> FILGUEIRAS, Fernando. *Além da Transparência: Accountability e Política da Publicidade*, in: *Lua Nova*, São Paulo, 84: 353/364, 2011
8. <sup>^</sup> *Transparência*

---

Documento assinado eletronicamente por THIAGO MURILO NOBREGA GALVAO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 415172549 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): THIAGO MURILO NOBREGA GALVAO. Data e Hora: 21-04-2020 22:55. Número de Série: 17125068. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---

# Documento Digitalizado Público

**PARECER n. 00080/2020/PF-IFRN/PFIFRIO GRANDE DO NORTE/PGF/AGU**

**Assunto:** PARECER n. 00080/2020/PF-IFRN/PFIFRIO GRANDE DO NORTE/PGF/AGU  
**Assinado por:** Najara Costa  
**Tipo do Documento:** Parecer  
**Situação:** Finalizado  
**Nível de Acesso:** Público  
**Tipo do Conferência:** Cópia Simples

Documento assinado eletronicamente por:

- **Najara Maria de Sena Costa, ASSISTENTE EM ADMINISTRACAO**, em 21/04/2020 23:02:39.

Este documento foi armazenado no SUAP em 21/04/2020. Para comprovar sua integridade, faça a leitura do QRCode ao lado ou acesse <https://suap.ifrn.edu.br/verificar-documento-externo/> e forneça os dados abaixo:

**Código Verificador:** 578206

**Código de Autenticação:** f1790206da

