



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
EQUIPE NACIONAL DE SUBSTITUIÇÕES NAS PROCURADORIAS FEDERAIS DAS IFES
NÚCLEO DE MATÉRIAS FINALÍSTICAS

PARECER n. 00257/2023/NUMF/ENS-IFES/PGF/AGU

NUP: 23086.015648/2022-05

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DOS VALES DO JEQUITINHONHA E MUCURI - UFVJM
ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

EMENTA: ADMINISTRATIVO. DUVIDA JURÍDICA. POSSIBILIDADE DE DECLARAÇÃO DE NULIDADE. ATO NORMATIVO DO CONSU. NECESSIDADE DE MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO COLEGIADO.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de pedido de manifestação do Reitor da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri acerca da legalidade da decretação de nulidade do §1º do art. 6º da Resolução CONSU n.º 01/2021 e qual o procedimento para sua realização. O dispositivo em questão aponta que a Unidade de Auditoria Interna Governamental (UAIG) da UFVJM possui horizontalidade remuneratória em relação às Pró-Reitorias, devendo ser concedida gratificação de Cargo de Direção -CD compatível com este nível hierárquico.

2. Instruem a presente consulta, além dos demais documentos que constam nos autos, junto ao Sistema Eletrônico de Informações - SEI, o OFÍCIO N° 26/2023/AUDIN ([1081506](#)), Despacho Reitor ([1073020](#)), OFÍCIO N° 21/2023/AUDIN ([1057749](#)) e OFÍCIO N° 204/2023/PROGEP ([1056475](#)).

3. É o sucinto relatório.

2. DA ATUAÇÃO DA EQUIPE NACIONAL DE SUBSTITUIÇÕES DAS PROCURADORIAS FEDERAIS JUNTO ÀS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO (ENS-IFES)

4. O procedimento foi devidamente autuado e tramitado a este integrante da Equipe Nacional de Substituições das Procuradorias Federais junto às Instituições Federais de Ensino (ENS-IFES), por meio eletrônico, mediante inclusão no sistema Super Sapiens, da Advocacia-Geral da União, em razão de férias ou outro afastamento legal ou regulamentar do titular da Procuradoria junto à IFES.

5. Cumpre registrar que a Equipe Nacional de Substituições das Procuradorias Federais junto às Instituições Federais de Ensino (ENS-IFES) foi instituída pela Portaria Normativa n.º 18/PGF/AGU, de 28 de abril de 2022.

6. De acordo com o art. 3º da supracitada Portaria, compete à ENS-IFES promover a substituição dos titulares das Procuradorias Federais junto às Instituições Federais de Ensino (PF-IFES), nas quais esteja em efetiva atividade apenas o titular da unidade, em razão de férias, de outros afastamentos legais e regulamentares e de conflito de interesses que impossibilitem a sua atuação.

7. Passamos à análise da consulta apresentada.

3. SOBRE A CONSULTA

8. O objeto da consulta refere-se ao Despacho do Reitor ([1073020](#)) que solicita manifestação desta Procuradoria, atendendo a pedido da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas da UFVJM, quanto à existência de embasamento jurídico para afastar a aplicação da Resolução CONSU n.º 01/202. Nesse sentido, solicitou manifestação da Procuradoria sobre o quesito descrito a seguir:

1) Está correto o entendimento apresentado por esta Reitoria, sobre a nulidade absoluta do o §1º do art. 6º da Resolução CONSU n.º 01/2021? Se sim, qual o procedimento a ser adotado para declaração da sua nulidade?

9. A alegação de nulidade do §1º do art. 6º da Resolução CONSU n.º 01/2021 está fundamentada na sua suposta incompatibilidade com o teor do Decreto n.º 10.829/2021, que ao regulamentar a Lei n.º 14.204/2021, no seu art. 13 atribuiu ao dirigente máximo a competência para realocar cargos em comissão e de funções de confiança por ato inferior a decreto. A inexistência de dispositivo legal que determine a obrigatoriedade de disponibilizar ao cargo de Chefe da Auditoria Interna, um cargo de direção de nível CD-4, importaria na nulidade do dispositivo da citada Resolução do CONSU.

10. Antes de analisar a correção do entendimento sobre a nulidade absoluta do §1º do art. 6º da Resolução CONSU n.º 01/2021, em face das disposições do art. 13, do Decreto n.º 10.829/2021, necessário conhecer o teor dos dispositivos em questão.

11. A Resolução CONSU n.º 01/2021 estabeleceu o Regimento da Unidade de Auditoria Interna Governamental - UAIG da UFVJM. O órgão desempenha uma atividade independente e objetiva de avaliação e consultoria, voltadas à melhorias das operações da instituição. Encontra-se vinculado diretamente ao Conselho Universitário da IFES, sujeitando-se ao Sistema de Controle Interno do Executivo Federal.

Art. 6º A Unidade de Auditoria Interna vincula-se ao Conselho Universitário da UFVJM e está sujeita a orientação normativa e supervisão técnica do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

§ 1º A UAIG da UFVJM, possui horizontalidade remuneratória em relação às Pró-reitorias, garantida gratificação de Cargo de Direção-CD compatível com o seu nível hierárquico, em favor do desenvolvimento adequado das suas atribuições, conforme estabelece os Acórdãos do TCU n.º 1612/2013 e 1093/2018 – ambos do Plenário

§ 2º O CONSU assegurará a Unidade de Auditoria Interna de autonomia e independência real e aparente, posicionando-a, dentro do organograma institucional, em nível de assessoramento superior; acima hierarquicamente das demais unidades administrativas, e sem subordinação funcional ao reitor; nos termos do acórdão TCU 3879/2018 1º Câmara;

§ 3º É necessário o duplo reporte, funcional e administrativo, do Diretor Unidade da Auditoria Interna Governamental para o adequado cumprimento de suas funções ao CONSU e ao Reitor, vedada a delegação.

§ 4º É dever de todos os auditores internos governamentais se desenvolverem profissionalmente, mediante processo continuado para ampliar conhecimentos, capacidades e habilidades necessários à sua área de atuação.

§ 5º O Diretor da Unidade de Auditoria Interna e os demais membros da UAIG devem informar sobre eventuais situações de conflito de interesses, existentes ou supervenientes, que possam comprometer os trabalhos de auditoria.

§ 6º O Diretor da Unidade de Auditoria Governamental deve comunicar anualmente ao CONSU o Relatório de Atividades de Auditoria Interna - RAIANT do exercício anterior detalhando o desempenho da UAIG.

§ 7º Os trabalhos de avaliação e de consultoria em toda a organização devem ser realizados dentro de um prazo razoável e conforme seu planejamento baseado em riscos, para assegurar o cumprimento de sua missão.

§ 8º O CONSU deverá observar as normas e orientações da CGU quanto ao perfil profissional do Diretor da UAIG, na sua nomeação, designação, exoneração e dispensa.

12. Estando diretamente vinculado ao Conselho superior da IFES, à UAIG foi garantida a mesma posição hierárquica das Pró-Reitoria, sendo estabelecido a garantia de gratificação compatível com o referido nível hierárquico. Essas garantias foram estabelecidas com a finalidade de garantir a independência do órgão na sua atuação institucional.

13. De outro lado, o Decreto n.º 10.829/2021 concedeu, em seu art. 13, à autoridade máxima da entidade, o poder de realocar os cargos em comissão e as funções de confiança, utilizando-se de portaria, publicada no Diário Oficial da União. O dispositivo apresenta ainda os procedimentos para realização da realocação, bem como as hipóteses de vedação, conforme observamos a seguir:

Art. 13. Dentro do respectivo quadro demonstrativo de cargos em comissão e de funções de confiança, por meio de portaria publicada no Diário Oficial da União, a autoridade máxima do órgão ou da entidade poderá realocar CCE e FCE de nível 14 ou inferior.

*§ 1º A portaria de que trata o **caput** não terá **vacatio legis** inferior a sete dias úteis.*

*§ 2º A realocação interna de que trata o **caput**:*

I - especificará o nível, a hierarquia, a denominação do cargo ou da função e as unidades administrativas de origem e de destino dos CCE e das FCE;

*II - será registrada no sistema informatizado do SIORG até o dia útil anterior à data de entrada em vigor da portaria de que trata o **caput**;*

III - poderá alterar as denominações e as categorias dos CCE e das FCE definidas em ato normativo superior; e

IV - é vedada na hipótese de:

a) haver destinação específica prevista em lei para os CCE ou para as FCE;

b) a nomeação, a designação, a exoneração ou a dispensa do ocupante depender de ato ou anuência do Presidente da República ou de outro Ministro de Estado; ou

c) as atribuições do CCE ou da FCE estarem especificadas em ato normativo superior.

14. O Decreto n. 10.829/2021 atribuiu à autoridade máxima dos órgão e entidades da Administração Pública Federal o poder de realocar os chamados Cargos Commissionados Executivos (CCE) e Funções Commissionadas Executivas (FCE), de nível 14 ou inferior, por meio de Portaria publicada no DOU. O dispositivo ainda ressalta as vedações, como a existência de dispositivo legal determinando a destinação de CCE e FCE, a dependência de ato do Presidente da República ou de outro Ministro de Estado para alterações no cargo ou função e, finalmente, a existência de ato normativo superior especificando a atribuição de cargo ou função.

15. Nesta última hipótese, observa-se uma clara limitação ao poder concedido ao gestor. A existência de ato normativo superior atribuindo CCE ou FCE impede a realização da permuta por meio de portaria. **Esse chamado "ato normativo superior" deve ser interpretado como qualquer normativa que seja superior à portaria emanada pela autoridade máxima**, responsável pela gestão do órgão ou entidade. **Aqui encontramos a primeira situação que afasta a recomendação da decretação de nulidade pretendida pela Reitoria desta IFES.**

16. A alegação de que o §1º do art. 6º da Resolução CONSU n.º 01/2021 é nulo de pleno direito não apresenta suporte jurídico robusto para sua aplicação no caso apresentado nos autos. Tanto os Decretos, como as Resoluções são atos administrativos que encontram-se vinculados em sua legalidade à aplicação da Constituição e das Leis. Seu fundamento de validade decorre do Poder Regulamentar que a Administração Pública possui, para viabilizar a efetiva execução das leis (art. 84, IV, da CF/88).

17. Os *Decretos e Regulamentos*, são editados pelo Chefe do Poder Executivo Federal, com fundamento no art. 84, IV, da CF/88, tem o objetivo de viabilizar a execução das leis. Portanto, não contrariam a lei, mas dão densidade necessária para sua fiel execução mediante a atuação da Administração Pública. De forma semelhante, as *Resoluções* são subjacente à lei, emanada de autoridades de elevado escalão administrativo. Sua matéria está adstrita à competência específica dos agentes ou pessoas jurídicas responsáveis por sua expedição.

18. As Resoluções normativas editadas e aprovadas pelos órgãos colegiados das IFES, são decorrentes da "*autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial*", consagrada no art. 207, da Constituição Federal. A UFVJM tem autonomia para definir sua organização interna, desde que não contrarie a Lei ou a Constituição.

19. Diante destas considerações, não existe impedimento legal para que o Conselho Superior da IFES, estabelece a regra do §1º do art. 6º da Resolução CONSU n.º 01/2021. Ressalte-se que, conforme afirma o próprio despacho da Reitoria, "*inexiste normativo superior (lei, decreto) que determine a obrigatoriedade de disponibilização ao ocupante do cargo de Chefe da Audin, um cargo de direção, nível CD-4*". Inexistindo texto de lei que imponha qualquer obrigação desse tipo, a autonomia universitária permite que a IFES estabeleça sua organização interna e a forma de estruturação de seus órgãos constitutivos.

20. **Não obstante, o dispositivo em debate pode ser objeto de alteração, mediante manifestação do CONSU, a quem cabe a competência regimental de aprovar as alterações às resoluções de sua competência, conforme art. 12, do Estatuto da UFJVM.**

21. **Observamos ainda que o art. 25 do Estatuto, concede à Reitoria o poder de tomar decisões *ad referendum* sobre matérias de competência de quaisquer órgãos da UFJVM, desde que configurada situação de manifesta urgência. Em tese, a decretação da nulidade poderia ser realizada na forma pretendida pela Reitoria, no entanto, a decisão deverá ser objeto de *referendum* do Órgão que possui a competência regimental para o ato, no caso o CONSU, na forma do parágrafo único, do citado art. 25, sob pena de automática anulação do ato.**

22. Novamente ressaltamos que não se vislumbra fundamento legal válido para a decretação de nulidade pretendida, conforme apontamos acima. Ademais, observamos que as prerrogativas estabelecidas no §1º do art. 6º da Resolução CONSU n.º 01/2021, objetivam cumprir as determinações do Decreto no 3.591, de 6 de setembro de 2000, que regulamentou a Medida Provisória n.º 2.036-82, de 25 de agosto de 2000 (convertida na Lei n. 10.180, de 6 de Fevereiro de 2001) e dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal:

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. ([Redação dada pelo Decreto nº 4.440, de 25.10.2002](#)).

§ 1º Os órgãos setoriais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal ficam, também, sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica do Órgão Central. ([Redação dada pelo Decreto nº 4.304, de 2002](#)).

§ 2º A unidade de auditoria interna apresentará ao órgão ou à unidade de controle interno a que estiver jurisdicionada, para efeito de integração das ações de controle, seu plano de trabalho do exercício seguinte. ([Redação dada pelo Decreto nº 4.304, de 2002](#)).

§ 3º A auditoria interna vincula-se ao conselho de administração ou a órgão de atribuições equivalentes. ([Redação dada pelo Decreto nº 4.304, de 2002](#)).

§ 4º Quando a entidade da Administração Pública Federal indireta não contar com conselho de administração ou órgão equivalente, a unidade de auditoria interna será subordinada diretamente ao dirigente máximo da entidade, vedada a delegação a outra autoridade. ([Redação dada pelo Decreto nº 4.304, de 2002](#)).

§ 5º A nomeação, designação, exoneração ou dispensa do titular de unidade de auditoria interna será submetida, pelo dirigente máximo da entidade, à aprovação do conselho de administração ou órgão equivalente, quando for o caso, e, após, à aprovação da Controladoria-Geral da União. ([Redação dada pelo Decreto nº 4.304, de 2002](#)).

§ 6º A auditoria interna examinará e emitirá parecer sobre a prestação de contas anual da entidade e tomadas de contas especiais. ([Redação dada pelo Decreto nº 4.304, de 2002](#)).

§ 7º A prestação de contas anual da entidade, com o correspondente parecer, será encaminhada ao respectivo órgão do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, no prazo por este estabelecido. ([Alínea incluída pelo Decreto nº 4.304, de 2002](#)).

§ 8º O Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal poderá recomendar aos serviços sociais autônomos as providências necessárias à organização da respectiva unidade de controle interno, assim como firmar termo de cooperação técnica, objetivando o fortalecimento da gestão e a racionalização das ações de controle. ([Incluído pelo Decreto nº 4.440, de 2002](#)).

§ 9º A Secretaria Federal de Controle Interno poderá utilizar os serviços das unidades de auditoria interna dos serviços sociais autônomos, que atenderem aos padrões e requisitos técnicos e operacionais necessários à consecução dos objetivos do Sistema de Controle Interno. ([Incluído pelo Decreto nº 4.440, de 2002](#)).

23. No caso da UFVJM, conforme art. 10 do Estatuto, o "*Consu é o órgão máximo de deliberação da UFVJM, de caráter consultivo, deliberativo e normativo, em matéria de política universitária e de administração [...]*". Neste sentido, a vinculação da UAIG ao CONSU é a mais recomendável a fim de garantir uma atuação independente, técnica e livre de interferências decorrente do exercício do Poder Hierárquico.

24. Nesse sentido, ressaltamos as diversas recomendações apostas pelo Tribunal de Contas da União - TCU sobre a necessidade de posicionar o órgão de auditoria interna em nível hierárquico compatível com as responsabilidades do órgão, para garantir a sua autonomia e independência. Sobre o tema mencionamos os 1038412).

4. CONCLUSÃO

25. Considerando tudo que foi exposto acima, bem como os elementos que constam dos autos, passamos à resposta ao quesito apresentado pelo setor consulte, os seguintes termos: *1) Está correto o entendimento apresentado por esta Reitoria, sobre a nulidade absoluta do o §1º do art. 6º da Resolução CONSU n.º 01/2021? Se sim, qual o procedimento a ser adotado para declaração da sua nulidade?*

26. Reiteramos que, pelo elementos contidos nos autos, não existem fundamentos robustos que possam embasar a anulação pretendida pela Reitoria da UFVJM. **Conforme apontamos, o órgão competente para extinguir ou modificar o §1º do art. 6º da Resolução CONSU n.º 01/2021 é o próprio Conselho Superior da IFES.** Ainda que a Reitoria possua a competência regimental do art. 25 do Estatuto da UFVJM, a decisão somente poderia ser tomada em caráter de urgência e mediante *referendum* posterior do órgão competente.

27. Assim, cabe-nos restituir o presente processo ao órgão consulente para conhecimento das razões aqui expendidas e para o seu regular seguimento, sem necessidade de retorno ao órgão de assessoramento jurídico.

28. É o parecer, analisado por este(a) Procurador(a), integrante da Equipe Nacional de Substituição da PGF, em razão de férias ou outro afastamento legal ou regulamentar do titular da Procuradoria junto a IFES, tal como previsto na Portaria Normativa nº 18/PGF/AGU, de 28/04/2022.

À consideração superior.

Santarém, 12 de junho de 2023.

KELLEN CRISTINA DE ANDRADE ÁVILA
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23086015648202205 e da chave de acesso fe5bc50a



Documento assinado eletronicamente por KELLEN CRISTINA DE ANDRADE ÁVILA, 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 1184638947 e chave de acesso fe5bc50a no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KELLEN CRISTINA DE ANDRADE ÁVILA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 12-06-2023 16:27. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
