

Procuradoria  
Geral do  
Estado



ESTADO DE GOIÁS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE

PROCESSO: 202111867001171

INTERESSADO: @nome\_interessado\_maiusculas@

ASSUNTO: CONSULTA.

**DESPACHO Nº 1449/2021 - GAB**

EMENTA: ADMINISTRATIVO. CONSULTA. INDICAÇÃO DE SECRETÁRIO-CHEFE DA CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO PARA COMPOSIÇÃO DE CONSELHO FISCAL DE ESTATAL. AUSÊNCIA DE IMPEDIMENTO JURÍDICO. SITUAÇÃO NÃO CONFIGURADORA DE CONFLITO DE INTERESSES. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES. REVISÃO PARCIAL DE ENTENDIMENTO ANTERIOR DESTA CASA. DESPACHO GAB Nº 1056/2019.

1. Cuida-se de consulta formalizada pelo titular da Controladoria-Geral do Estado, por meio do **Ofício nº 1375/2021-CGE** (000023260068), motivada pelo convite por ele recebido para compor o Conselho Fiscal da CELG-GT, situação que, em contexto assemelhado, ensejou a orientação firmada no **Despacho nº 1056/2019-GAB-PGE** (processo nº 201914304002505), no sentido da incompatibilidade do exercício simultâneo das funções de Conselheiro Fiscal de estatal goiana e Chefe da Controladoria-Geral do Estado, por redundar em possível conflito de interesses.

2. Partindo da definição de conflito de interesses apresentada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico e apropriada pela Lei estadual nº 18.846/2015, o consulente defende que *“a ocupação de dois postos no âmbito de um mesmo fluxo ou processo administrativo, no exercício de funções de fiscalização, parece-me não permitir enquadramento no tipo ‘conflito de interesses’”*. Nesse sentido, frisa que, *“ao se sobrepor atividades similares, no caso de fiscalização, tem-se apenas o reforço de uma mesma atividade - o que, na verdade, é recomendável”*, pois haveria *“convergência de interesses, do que decorre a ausência de ofensa ao princípio da segregação de funções”*. Ressalta que essa lógica é adotada em outros estados da federação, a exemplo de Minas Gerais, que elegeu o Controlador-Geral do Estado para o Conselho Fiscal do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais. Do mesmo modo, o Estado da Paraíba, que admitiu como membro de Conselho Fiscal de estatal um Auditor de Contas da CGE. Com tais fundamentos, em suma, requer a reapreciação da matéria, ressaltando que a sua indicação para o Conselho Fiscal da CELG-GT *“possivelmente concorrerá para o melhor desempenho da entidade, sem qualquer ofensa aos princípios que regem a Administração Pública”*.

3. É o relato do essencial.

4. A precedente orientação desta Casa a respeito do assunto, consubstanciada no **Despacho GAB nº 1056/2019** (processo nº 201914304002505), que aprovou com ressalvas e acréscimos o Parecer ADSET nº 145/2019, foi no sentido da inexistência de óbice jurídico, em tese, à indicação de Secretário de Estado para compor Conselho Fiscal de sociedade de economia mista ou empresa pública subordinada ao Estado de Goiás, mesmo que jurisdicionada à Pasta da qual o indicado seja titular, na medida em que as vedações à composição do Conselho de Administração e Diretoria das estatais, expressas no art. 17, § 2º, I, da Lei federal nº 13.303/2016 (Lei das Estatais)<sup>1</sup>, não são extensíveis ao Conselho Fiscal. Da mesma forma, o art. 7º, I, do Decreto estadual nº 9.402/2019, destinado às empresas estatais de menor porte, seguindo a legislação nacional, traz vedações apenas em relação ao Conselho de Administração e Diretoria. Aos membros do Conselho Fiscal, aplicam-se apenas os impedimentos previstos no art. 162, § 2º<sup>2</sup>, c/c art. 147<sup>3</sup> da Lei nº 6.404/1976 (Lei das Sociedades Anônimas), por força do art. 26, *caput*, da Lei nº 13.303/2016<sup>4</sup>, que não apresentam disposição impeditiva à indicação de Secretário de Estado.

5. Nessa perspectiva, conforme destacado no referido Despacho:

10. A ocupação de cargo em Conselho Fiscal de sociedade de economia mista e empresa pública, órgão colegiado não integrante da administração da empresa, dota o Conselheiro das funções de controle, mais precisamente, de verificação do cumprimento dos deveres legais e estatutários por parte dos administradores.

11. Nessa qualidade, como bem demonstrado pelo parecerista da SEDI, a atuação de Secretário de Estado como Conselheiro Fiscal de empresa estatal, longe de infirmar a moralidade administrativa, aproxima o ente político do efetivo controle que deve exercer sobre a entidade a ele vinculada, visando, em última análise à proteção do erário.

6. Por outro lado, naquela oportunidade, esta Casa vislumbrou óbice ao exercício simultâneo das funções de Chefe da Controladoria-Geral do Estado e Conselheiro Fiscal de estatal goiana, porquanto aquele órgão goza da atribuição fiscalizadora em relação às entidades da Administração indireta, indistintamente. Desse modo, o agente cumulador de funções atuaria como fiscal dos atos praticados nas duas esferas, situação passível de configurar conflito de interesses e violação ao princípio da segregação de funções.

7. Entretanto, revendo a posição outrora defendida, especificamente no que se refere à acumulação das funções de Conselheiro Fiscal de estatal goiana e Chefe da Controladoria-Geral do Estado, tenho que, de fato, como bem apontado pelo consulente, tal situação não é, por si só, reveladora de conflito de interesses, tampouco caracteriza violação ao princípio da segregação de funções, na medida em que ambas são exercidas no âmbito de um mesmo fluxo, no exercício de funções de fiscalização.

8. Ora, o conflito de interesses, nos termos do art. 2º, I, da Lei estadual nº 18.846/2015, caracteriza-se como *“a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, apto a comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública”*.

9. No caso em análise, tal não se verifica, pois o Conselho Fiscal é órgão **independente** da Diretoria e do Conselho de Administração, e tem por escopo fiscalizar as ações dos administradores em relação à aplicação dos recursos e aos resultados por eles alcançados. Ademais, como bem fixado pela lei de regência, consideram-se administradores da empresa pública e da sociedade

de economia mista os membros do Conselho de Administração e da diretoria (parágrafo único do art. 16 da Lei federal nº 13.303/2016).

10. Nesse sentido, o Guia de Orientação para o Conselho Fiscal do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) define:

“O conselho fiscal é um órgão fiscalizador independente do conselho de administração e da diretoria. É elemento específico do sistema de governança corporativa das empresas brasileiras e configura-se como parte relevante do mecanismo de pesos e contrapesos estabelecido pela governança. A atuação do conselho fiscal objetiva contribuir para salvaguardar os interesses da própria companhia, ao exercer o papel de fiscalizar os atos dos administradores, opinar sobre diversas matérias, denunciar desvios e irregularidades e prestar contas diretamente aos acionistas por meio de pareceres” (IBGC, 2018, p. 11).<sup>5</sup>

11. No exercício do mister de fiscalização, o Conselheiro Fiscal *“deve atuar somente no interesse da companhia, e não no seu próprio, da administração, ou daqueles que o indicaram ou o elegeram para o cargo”* (IBGC, 2018, p. 16).

12. Especificamente em relação à CELG Geração e Transmissão S/A (CELG-GT), a cujo Conselho Fiscal o Secretário-Chefe da Controladoria-Geral do Estado foi indicado, o Estatuto Social estabelece:

Art. 43. O Conselho Fiscal é o órgão estatutário de fiscalização da Sociedade, em caráter de funcionamento permanente.

Parágrafo único. Além das normas previstas na Lei nº 13.303, de 30.06.2016, aplicam-se aos Conselheiros Fiscais as disposições previstas na Lei nº 6.404, de 15.12.1976.

Art. 44. O Conselho Fiscal será composto por 5 (cinco) membros efetivos e 5 (cinco) respectivos suplentes, residentes no país.

Art. 45. O Conselho Fiscal da Sociedade, segundo a legislação societária, tem as seguintes incumbências:

I - fiscalizar por quaisquer de seus membros os atos dos Administradores e verificar o cumprimento dos seus deveres legais e estatutários;

II - opinar sobre o Relatório Anual da Administração, fazendo constar do seu parecer as informações complementares que julgar necessárias ou úteis à deliberação da Assembleia Geral;

III - convocar a Assembleia Geral Ordinária, nos termos do Art. 8º, Inciso II;

IV - examinar as demonstrações financeiras do exercício social e sobre elas opinar;

V - analisar, pelo menos trimestralmente, as demonstrações financeiras elaboradas periodicamente pela Sociedade; e

VI - exercer as demais atribuições que lhe são conferidas por lei.

13. Nesse ideário, o exercício da função de conselheiro fiscal, cujo foco principal é o exame da gestão dos administradores da sociedade, de forma **independente, imparcial e dissociada de qualquer interesse que não seja o público**, não se incompatibiliza com a titularidade simultânea do cargo de Chefe da Controladoria-Geral do Estado, órgão também destinado às atividades de fiscalização (art. 17 da Lei estadual nº 20.491/2019). **Não há, pois, contraposição, mas, sim, convergência de interesses – o interesse público na fiscalização imparcial das atividades da empresa estatal.**

14. Por sua vez, a segregação de funções, princípio básico de controle interno, recomenda que as funções mais críticas dos processos de trabalho do órgão, tais como autorização, aprovação, execução, controle e contabilidade não sejam concentradas em somente um servidor ou

agente público. Requer, portanto, a repartição de funções, para que um mesmo agente público não exerça atividades incompatíveis entre si, a exemplo da prática de atos de administração e, posteriormente, sua fiscalização. E, como alinhado no item 9, não sendo considerado "administrador", o Conselheiro Fiscal não participa de atos de gestão da estatal.

15. Sobre o tema, confirmam-se trechos do artigo intitulado *“O princípio da segregação de funções e sua aplicação no controle processual das despesas: uma abordagem analítica pela ótica das licitações públicas e das contratações administrativas”*, de Magno Antônio da Silva<sup>6</sup>:

“Consoante às diretrizes para as Normas do Controle Interno do Setor Público da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores - INTOSAI (2007, p. 45-46), a segregação de funções configura-se com o propósito de “reduzir o risco de erro, desperdício ou procedimentos incorretos e o risco de não detectar tais problemas”. Ainda, segundo a INTOSAI (2007, p. 46), in verbis: não deve haver apenas uma pessoa ou equipe que controle todas as etapas-chave de uma transação ou evento [ou processo de execução das despesas públicas]. As obrigações e responsabilidades devem estar sistematicamente atribuídas a um certo número de indivíduos, para assegurar a realização de revisões e avaliações efetivas. As funções-chave incluem autorização e registro de transações, execução e revisão ou auditoria das transações.

Nota-se, sob a perspectiva da INTOSAI, que a segregação de funções colima, sobretudo, reduzir riscos de erros, amenizar riscos de não detecção de procedimentos incorretos, evitar desperdícios, possibilitar revisões e avaliações efetivas de condutas, impossibilitar conluíus e aumentar a eficácia dos controles internos. A INTOSAI (2007, p. 51) ainda expande seu entendimento acerca da segregação de funções, asseverando que as políticas, procedimentos e a estrutura organizacional [devem ser] estabelecidos para prevenir que uma pessoa controle todos os aspectos importantes relacionados às operações informatizadas e possa, desse modo, realizar ações não autorizadas ou obter acesso não autorizado aos bens ou aos registros.

Seguindo o raciocínio acima delineado, o Manual de Auditoria do Sistema CFC/CRC (2007, p. 109), afirma que a segregação de funções é um princípio básico do sistema de controle interno que consiste na separação de funções, nomeadamente de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações.

Em resumo ao exposto pelo manual do CFC/ CRC, a Apostila de Controle Interno e Auditoria Governamental do Estado das Minas Gerais (2012, p. 5), ressalta que ninguém deve ter sob sua responsabilidade todas as fases inerentes a uma operação [as quais] devem ser executadas por pessoas e setores independentes entre si.”

16. Também sob esse prisma, **o acúmulo das funções de Conselheiro Fiscal de estatal goiana e Chefe da Controladoria-Geral do Estado não vulnera o princípio da segregação de funções**, pois o Conselho Fiscal não se envolve nos atos de gestão, nas decisões e nos negócios da companhia. Ambas as funções são dirigidas ao controle interno dos atos da estatal, razão por que não se tem, na hipótese, exercício de atividades incompatíveis entre si. Pelo contrário, uma se soma à outra, de forma a fortalecer o exercício da atividade de fiscalização, que, vale frisar, deve ser exercida de forma independente por ambas as esferas de atuação.

17. Ante o exposto, **revejo parcialmente a orientação contida no Despacho GAB nº 1056/2019 (processo nº 201914304002505), para assentar a inexistência de óbice jurídico, em tese, ao exercício simultâneo das funções de Conselheiro Fiscal de estatal goiana e Chefe da Controladoria-Geral do Estado.**

18. Orientada a matéria, **encaminhem-se os presentes autos à Controladoria-Geral do Estado**, para ciência. Antes, porém, cientifiquem-se do teor desta orientação referencial os Procuradores do Estado lotados nas **Procuradorias Judicial, Regionais, Setoriais da Administração direta e indireta**, e no **CEJUR** (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB). Anote-se, também, a parcial mudança de entendimento contida no **Despacho GAB nº 1056/2019 (processo nº 201914304002505)**, por força do presente despacho.

**Juliana Pereira Diniz Prudente**

Procuradora-Geral do Estado

1 Art. 17. Os membros do Conselho de Administração e os indicados para os cargos de diretor, inclusive presidente, diretor-geral e diretor-presidente, serão escolhidos entre cidadãos de reputação ilibada e de notório conhecimento, devendo ser atendidos, alternativamente, um dos requisitos das alíneas “a”, “b” e “c” do inciso I e, cumulativamente, os requisitos dos incisos II e III:

(...)

§ 2º É vedada a indicação, para o Conselho de Administração e para a diretoria:

I - de representante do órgão regulador ao qual a empresa pública ou a sociedade de economia mista está sujeita, de Ministro de Estado, de Secretário de Estado, de Secretário Municipal, de titular de cargo, sem vínculo permanente com o serviço público, de natureza especial ou de direção e assessoramento superior na administração pública, de dirigente estatutário de partido político e de titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente da federação, ainda que licenciados do cargo;

2 Art. 162. Somente podem ser eleitos para o conselho fiscal pessoas naturais, residentes no País, diplomadas em curso de nível universitário, ou que tenham exercido por prazo mínimo de 3 (três) anos, cargo de administrador de empresa ou de conselheiro fiscal.

(...)

§ 2º Não podem ser eleitos para o conselho fiscal, além das pessoas enumeradas nos parágrafos do artigo 147, membros de órgãos de administração e empregados da companhia ou de sociedade controlada ou do mesmo grupo, e o cônjuge ou parente, até terceiro grau, de administrador da companhia.

3 Art. 147. Quando a lei exigir certos requisitos para a investidura em cargo de administração da companhia, a assembleia-geral somente poderá eleger quem tenha exibido os necessários comprovantes, dos quais se arquivará cópia autêntica na sede social.

§ 1º São inelegíveis para os cargos de administração da companhia as pessoas impedidas por lei especial, ou condenadas por crime falimentar, de prevaricação, peita ou suborno, concussão, peculato, contra a economia popular, a fé pública ou a propriedade, ou a pena criminal que vede, ainda que temporariamente, o acesso a cargos públicos.

§ 2º São ainda inelegíveis para os cargos de administração de companhia aberta as pessoas declaradas inabilitadas por ato da Comissão de Valores Mobiliários.

§ 3º O conselheiro deve ter reputação ilibada, não podendo ser eleito, salvo dispensa da assembleia-geral, aquele que: (Incluído pela Lei nº 10.303, de 2001)

I - ocupar cargos em sociedades que possam ser consideradas concorrentes no mercado, em especial, em conselhos consultivos, de administração ou fiscal; e (Incluído pela Lei nº 10.303, de 2001)

II - tiver interesse conflitante com a sociedade. (Incluído pela Lei nº 10.303, de 2001)

4 Art. 26. Além das normas previstas nesta Lei, aplicam-se aos membros do Conselho Fiscal da empresa pública e da sociedade de economia mista as disposições previstas na Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, relativas a seus poderes, deveres e responsabilidades, a requisitos e impedimentos para investidura e a remuneração, além de outras disposições estabelecidas na referida Lei.

§ 1º Podem ser membros do Conselho Fiscal pessoas naturais, residentes no País, com formação acadêmica compatível com o exercício da função e que tenham exercido, por prazo mínimo de 3 (três)

anos, cargo de direção ou assessoramento na administração pública ou cargo de conselheiro fiscal ou administrador em empresa.

§ 2º O Conselho Fiscal contará com pelo menos 1 (um) membro indicado pelo ente controlador, que deverá ser servidor público com vínculo permanente com a administração pública.

5 INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). Guia de Orientação para o Conselho Fiscal. 3ª ed. São Paulo: IBGC, 2018. Disponível em: [https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/ibgc\\_guia\\_3a\\_edicao\\_orientacao\\_conselho\\_fiscal.pdf](https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/ibgc_guia_3a_edicao_orientacao_conselho_fiscal.pdf). Acesso em: 01/09/2021.

6 Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/68/71>. Acesso em: 01/09/2021.

#### GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO.



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 02/09/2021, às 12:33, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [http://sei.go.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=1](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1) informando o código verificador **000023322209** e o código CRC **84F2FD09**.

#### ASSESSORIA DE GABINETE

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20, ESQ. COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER -  
Bairro SETOR OESTE - GOIANIA - GO - CEP 74110-130 - (62)3252-8523.



Referência: Processo nº 202111867001171



SEI 000023322209