



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E  
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU  
COORDENAÇÃO-GERAL DE PROCESSOS JUDICIAIS E DISCIPLINARES

**PARECER n. 00132/2017/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.105985/2016-44**

**INTERESSADA: CORREGEDORIA-GERAL DA UNIÃO - CRG**

**ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR**

**EMENTA:** APLICABILIDADE DO COMANDO DO ART. 8º, § 1º, DO DECRETO Nº 5.480/2005 ÀS EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DO DISPOSITIVO. RESPOSTA À CONSULTA DA CORREGEDORIA-GERAL DA UNIÃO NO SENTIDO DE QUE HÁ OBRIGATORIEDADE DE AS EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA SUBMETEREM A INDICAÇÃO DOS TITULARES DE SUAS UNIDADES SECCIONAIS DE CORREIÇÃO À APRECIÇÃO PRÉVIA DESTE MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU.

**1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de consulta formulada pela Corregedoria-Geral da União - CRG acerca da obrigatoriedade, ou não, de empresas estatais submeterem a indicação dos titulares de suas unidades seccionais de correição à apreciação prévia do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU, nos termos do art. 8º, § 1º, do Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, com redação dada pelo Decreto nº 7.128/2010.

2. Apesar de o citado Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, com redação dada pelo Decreto nº 7.128/2010, ter deixado de arrolar no seu art. 2º as unidades seccionais de correição das empresas estatais como integrantes do rol das seccionais de correição que compõem o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal e que estão sujeitas expressamente à aprovação, pela CGU, do nome dos titulares das unidades de Correição respectivas; a consulta ora formulada defende que *uma interpretação sistemática da normatização hoje existente quanto à estruturação do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal enseja a sujeição das empresas estatais à supervisão da CGU.*

3. Assim, a Consulta da CRG pede a esta Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CONJUR/CGU que fixe o entendimento acerca de: 1) se há obrigatoriedade das empresas estatais submeterem a indicação dos titulares de suas unidades seccionais de correição à apreciação prévia desta CGU; e 2) em caso negativo, se a empresa estatal voluntariamente se submeter a tal submissão, será juridicamente cabível a apreciação prévia desta CGU quanto à indicação.

4. Anote-se que, quando recebemos esta consulta, este Ministério ainda passava por mudanças e nem mesmo havia sido convalidada em lei a Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, que havia criado o Ministério da Transparência. Ademais, ainda tínhamos esperança de que novas normas surgissem no mundo jurídico clareando a questão. Por isso, optamos por aguardar um tempo para responder a esta demanda, haja vista, outrossim, que a resposta não era necessariamente urgente e, como dito, o tempo poderia ajudar a trazer novas luzes sobre o tema. Entretanto, isto praticamente não ocorreu e resolvemos exarar o presente parecer com os instrumentos normativos de que dispomos atualmente.

## 2. ANÁLISE

5. Sabemos que a melhor e mais moderna doutrina sobre interpretação jurídica sustenta que o Direito deve ser interpretado somente no caso concreto. A propósito, sobre este tema ver a pequena notável obra de **Eros Roberto Grau**, *Porque tenho medo dos Juizes (a interpretação/aplicação do direito e os princípios)*, 6ª edição refundida do ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito, Malheiros Editores, 2013.

6. Neste prisma, interpretação e aplicação são indissociáveis, e para extrair do texto legal a norma que dele ressaí é preciso sempre um trabalho de interpretação visando a aplicação da norma na realidade fática em que ela se insere. Fala-se também do *círculo hermenêutico* de Gadamer e na impossibilidade de se interpretar sem um ir e vir entre o texto, a norma e o fato concreto.

7. Luiz Roberto Barroso explica que:

“Até pouco tempo atrás, a interpretação era compreendida pela doutrina como uma atividade que lidava com os significados possíveis das normas em abstrato; e a aplicação, como a função de concretização daqueles significados. Na dogmática contemporânea, todavia, já não se enfatiza a dualidade interpretação/aplicação. A compreensão atual é a de que a atribuição de sentidos aos enunciados normativos faz-se em conexão com os **fatos** relevantes e a **realidade** subjacente”

Nessa visão, **não existe norma em abstrato, mas somente norma concretizada**. Nesse cenário, o *problema* deixa de ser apenas o conjunto de fatos sobre o qual irá incidir a norma, para se transformar no fornecedor de **parte** dos elementos que irão produzir o direito” (BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo, Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. Ed. Saraiva, São Paulo, 4ª ed., 2ª tiragem, 2014, p. 293 e 332, negrito nosso).

8. Friedrich Müller também já ensinava que a norma é construída pelo intérprete no decorrer do processo de *concretização* do direito e esta somente ocorre quando é afirmada a *norma de decisão*, apta a dar a solução ao conflito que consubstancia o caso concreto (GRAU, Eros Roberto, *Op. cit.*, p. 33.). Portanto, nas palavras de Eros Grau:

“O trabalho jurídico de construção das normas aplicáveis a cada caso é trabalho artesanal. Cada solução jurídica, para cada caso, será sempre, renovadamente, uma nova solução. Por isso mesmo – e tal deve ser enfatizado –, a interpretação do direito se realiza não como mero exercício de leitura de textos normativos, para o quê bastaria ao intérprete ser alfabetizado (*Op. cit.*, p. 55).

9. Assim, reconhecemos que não é o ideal fazermos interpretações *in abstracto*, pois a riqueza das diversas hipóteses concretas que podem surgir no futuro da aplicação do texto legal poderão, eventualmente, trazer novos posicionamentos antes não imaginados. Com efeito, “a chamada interpretação *in abstracto* envolve necessariamente a consideração dos fatos, de modo que (...) não é possível apartarmos interpretação e aplicação”. A separação de tais operações decorre de vetustas e simplistas concepções do positivismo como algo que levava a interpretações jurídicas que resumiam-se a meras operações de subsunção (ver *idem.* p. 53), e pior, operações de subsunção onde acreditava-se que os fatos poderiam ser meramente hipotéticos.

10. Contudo, esta Consultoria Jurídica não pode se furtar à análise de um tema relevante, que aflige esta casa e que precisa de uma orientação jurídica, ainda que seja ela reconhecidamente inicial e precária, que poderá ser revista se a riqueza dos casos concretos assim o impuserem.

11. Ademais, é razoável que tentemos dar ao Poder Executivo e a este **Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU** alguma segurança jurídica – ainda que preliminar – para que ele possa, na prática, exercer o seu *munus* – de eminente interesse público – de supervisionar a atividade correicional em toda a Administração Pública Federal e combater, efetivamente, a corrupção no seu seio.

12. Partindo destes pressupostos, passamos a efetuar uma interpretação sistemática das normas que regem a matéria objeto da presente consulta.

13. O Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, com a redação dada pelo Decreto nº 7.128/2010, estabelece em seu art. 8º, § 1º, o seguinte:

Art. 8º **Os cargos dos titulares** das unidades setoriais e **seccionais de correição** são privativos de servidores públicos efetivos, que possuam nível de escolaridade superior e sejam, preferencialmente:

I - graduados em Direito; ou

II - integrantes da carreira de Finanças e Controle.

§ 1º **A indicação dos titulares das unidades seccionais será submetida previamente à apreciação do Órgão Central do Sistema de Correição.**

14. A definição do que é uma *seccional de correição* e sua subordinação ao Órgão Central do Sistema de Correição, bem como o conceito deste *órgão*, estão estabelecidos nos arts. 1º e 2º deste mesmo Decreto, em sua redação original:

Art. 1º São organizadas sob a forma de sistema as atividades de correição do **Poder Executivo Federal**, a fim de promover sua coordenação e harmonização.

§ 1º **O Sistema de Correição do Poder Executivo Federal** compreende as atividades relacionadas à prevenção e apuração de irregularidades, **no âmbito do Poder Executivo Federal**, por meio da instauração e condução de procedimentos correccionais.

§ 2º A atividade de correição utilizará como instrumentos a investigação preliminar, a inspeção, a sindicância, o processo administrativo geral e o processo administrativo disciplinar.

Art. 2º **Integram o Sistema de Correição:**

**I - a Controladoria-Geral da União, como Órgão Central do Sistema;**

II - as unidades específicas de correição para atuação junto aos Ministérios, como unidades setoriais;

**III - as unidades específicas de correição nos órgãos que compõem a estrutura dos Ministérios, bem como de suas autarquias e fundações públicas, como unidades seccionais;** e

IV - a Comissão de Coordenação de Correição de que trata o art. 3º.

§ 1º As unidades setoriais integram a estrutura da Controladoria-Geral da União e estão a ela subordinadas.

§ 2º **As unidades seccionais ficam sujeitas à orientação normativa do Órgão Central do Sistema e à supervisão técnica das respectivas unidades setoriais.**

15. Ou seja, da leitura dos três artigos acima percebemos que *seccional de correição* é a unidade de corregedoria que funciona dentro do órgão descentralizado (aí incluídas as estatais), cujo titular é escolhido pela direção deste órgão sem, necessariamente, ser um servidor da Controladoria-Geral da União. Contudo, tal seccional submete-se à *supervisão técnica das respectivas unidades setoriais* (§ 2º do art. 2º) que hoje funcionam na CGU e, mais, o titular destas seccionais deve ter seu nome aprovado pelo órgão central do sistema de correição (§ 1º do art. 8º) que hoje, por força da Lei nº 13.266/2016, é o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU, antiga CGU.

16. O problema é que uma leitura literal do inciso III do art. 2º deste Decreto nº 5.480/2005 poderia levar ao entendimento de que o referido Decreto não se aplicaria às empresas estatais, pois tal inciso III enumera apenas autarquias e fundações, olvidando as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

17. Mas este esquecimento não pode ser encarado como um silêncio eloquente, mas sim como um mero olvido, que não impede a aplicação do § 1º do art. 8º do Decreto nº 5.480/2005 também às empresas públicas e às sociedades de economia mista.

18. Em reforço a essa percepção, observamos que a CGU, como Órgão Central de Correição do Poder Executivo Federal, realiza inspeções em unidades correccionais das empresas públicas e sociedades de economia mista e, eventualmente, avoca processos disciplinares para terem curso na CGU, nas situações previstas no Decreto 5.480, de 2005. Nesse sentido é que dispõe a Lei nº 10.683, de 2003, com redação dada pela Lei nº 13.266, de 2016:

Art. 18. Ao Ministro de Estado da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU, no exercício da sua competência, incumbe, especialmente:

I - decidir, preliminarmente, sobre as representações ou denúncias fundamentadas que receber, indicando as providências cabíveis;

II - instaurar os procedimentos e processos administrativos a seu cargo, constituindo comissões, e requisitar a instauração daqueles que venham sendo injustificadamente retardados pela autoridade responsável;

III - acompanhar procedimentos e processos administrativos em curso em órgãos ou entidades da administração pública federal;

IV - realizar inspeções e avocar procedimentos e processos em curso na administração pública federal, para exame de sua regularidade, propondo a adoção de providências ou a correção de falhas.

Nesse sentido, as empresas públicas e sociedades de economia mista sempre se submeteram à supervisão do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União em matéria correicional, já que esse é o comando da Lei 10.683, de 2003, com redação dada pela Lei 13.266, de 2016.

19. Ademais, observa-se que o *Sistema de Correição* a que se refere o Decreto nº 5.480 é **do Poder Executivo Federal** que, segundo o art. 3º do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967 *regulará a estruturação, as atribuições e funcionamento dos órgãos da Administração Federal*. E o art. 4º deste mesmo normativo estabelece que integram a Administração Federal as Empresas Públicas e as Sociedades de Economia Mista. Senão vejamos o texto do **Decreto-Lei 200/67**:

Art. 3º Respeitada a competência constitucional do Poder Legislativo estabelecida no artigo 46, inciso II e IV, da Constituição, **o Poder Executivo regulará a estruturação, as atribuições e funcionamento dos órgãos da Administração Federal.** (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 900, de 1969)

Art. 4º **A Administração Federal compreende:**

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

a) Autarquias;

**b) Empresas Públicas;**

**c) Sociedades de Economia Mista.**

d) fundações públicas

20. Logo, **não restam dúvidas de que as empresas públicas e as sociedades de economia mista integram o Poder Executivo Federal**. E a *supervisão técnica* dos órgãos do Executivo Federal em matéria correicional é feita pelo Órgão Central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal que, por sua vez, é a Controladoria-Geral da União, hoje transformada em Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU. Esta interpretação decorre da leitura sistemática dos artigos 3º e 4º do Decreto-Lei 200/67 combinada com a interpretação do art. 1º e seu § 2º, e do art. 2º, inciso I e § 2º do Decreto nº 5.480/2005, leitura essa que não se coaduna com uma exegese literal do inciso III deste art. 2º do Decreto nº 5.480/2005 que exclua as empresas estatais da supervisão do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (que, pela Lei nº 13.266, de 5 de abril de 2016, veio substituir as funções da antiga Controladoria-Geral da União).

21. Noutro giro, se observamos o que diz a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providência, atualizada pela Lei nº 13.266, de 5 de abril de 2016, que promoveu a última reforma na estrutura do Poder Executivo Federal e criou o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU que sucedeu as funções da antiga Controladoria-Geral da União, temos que:

Art. 27. Os assuntos que constituem áreas de competência de cada Ministério são os seguintes:

(...).

X - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU:

a) adoção das providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, **à correição**, à prevenção e combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão **no âmbito da administração pública federal**;

22. Ora bem, o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU, portanto, é o órgão legalmente responsável por supervisionar as atividades de correição **em toda a administração pública federal**.

23. E, como já visto, segundo o Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, **administração pública federal engloba as empresas públicas e empresas de economia mista**, senão vejamos:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) **Empresas Públicas**;
- c) **Sociedades de Economia Mista**.
- d) fundações públicas.

24. Assim, com efeito, parece ter razão a Corregedoria-Geral da União ao dizer que *uma interpretação sistemática da normatização hoje existente quanto à estruturação do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal enseja a sujeição das empresas estatais à supervisão da CGU*.

25. Se a CGU hoje continua sendo a responsável pela supervisão de todas as entidades que fazem parte da Administração Federal e se as empresas públicas e sociedades de economia mista integram expressamente, por disposição legal, a Administração Federal, parece claro, então, que esta supervisão se estende, por força de lei – e não de um mero decreto – às empresas públicas e sociedades de economia mista.

26. Para exercer esta supervisão sobre a atividade de correição das diversas entidades da Administração Direta e Indireta (nestas incluídas as estatais), o Poder Executivo, no exercício da sua competência regulamentar prevista no art. 84 da CF, estabeleceu no § 1º do art. 8º, do Decreto nº 5.480/2005, transcrito acima, que os Corregedores Seccionais seriam indicados pelos respectivos órgãos, mas seus nomes teriam que ser referendados pelo **Órgão Central do Sistema de Correição** que é, atualmente, o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU. O estabelecimento desta regra de aprovação da indicação está clara no art. 8º, § 1º deste Decreto que, combinado com o seu art 2º, inciso I, combinado com o art. 27, inciso X da Lei nº 10.683/2003, com a redação da Lei nº 13.266/2016, leva à conclusão de que as empresas públicas e sociedades de economia mista também têm que submeter os nomes dos indicados para a função de chefe do núcleo de correição no âmbito destas entidades ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU.

### 3. CONCLUSÃO

27. Diante do exposto, entendemos que a melhor interpretação das normas jurídicas brasileiras relativas à supervisão da atividade correicional nas empresas públicas e sociedades de economia mista, leva à conclusão hermenêutica de que aplica-se a elas o comando do § 1º do art. 8º do Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005.

28. Ou seja, efetuando uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico, chega-se à conclusão de que **há obrigatoriedade das empresas públicas e sociedades de economia mista submeterem a indicação dos titulares de suas unidades seccionais de correição à apreciação prévia deste Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU**, não importando, outrossim, o nome específico que a entidade descentralizada dê à sua unidade de serviço que cuide das atividades correicionais da empresa.

À consideração superior.

Brasília, 18 de abril de 2017.

VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA  
PROCURADOR FEDERAL  
COORDENADOR-GERAL DE PROCESSOS JUDICIAIS E DISCIPLINARES  
CONJUR/CGU

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190105985201644 e da chave de acesso 9b19c032

---

Documento assinado eletronicamente por VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 37413574 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA. Data e Hora: 25-04-2017 10:51. Número de Série: 13557790. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---