



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 608/2021/CGUNE/CRG

PROCESSO Nº 00190.101728/2021-09

1. ASSUNTO

1.1. Competência para avaliação de processos de negócios gerenciados pelas unidades correcionais

2. REFERÊNCIAS

- 2.1. Constituição da República Federativa do Brasil
- 2.2. Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001
- 2.3. Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005
- 2.4. Decreto nº 9.681, de 3 de janeiro de 2019
- 2.5. Instrução Normativa SFC nº 1, de 6 de abril de 2001
- 2.6. Instrução Normativa Conjunta MP/CGU Nº 1, de 10 de maio de 2016
- 2.7. Instrução Normativa SFC nº 3, de 9 de junho de 2017
- 2.8. Nota Técnica nº 2.780/2016/GSNOR/SFC
- 2.9. Nota Técnica nº 3.118/2020/CGUNE/CRG

3. RELATÓRIO

3.1. Tratam os autos de consulta encaminhada pela Corregedoria da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC no que concerne à competência da Auditoria Interna da Agência proceder à avaliação dos processos de negócios gerenciados por aquela unidade correcional, na forma estabelecida na proposta do Plano Anual de Auditoria Interna referente ao ano de 2021 (PAINT 2021).

3.2. Por meio Ofício nº 46/2021/CRG-ANAC, a Corregedoria da ANAC encaminhou a Nota Técnica nº 2/2021/CRG, cujos questionamentos seguem abaixo colacionados:

a) A Auditoria Interna da ANAC possui competência para, por iniciativa própria ou em atendimento à demanda de outros órgãos ou agentes públicos integrantes da estrutura da Agência, realizar trabalho de auditoria na Corregedoria da ANAC (e de resto na Comissão de Ética e Ouvidoria), mesmo tais órgãos, diferentemente dos demais responsáveis pelo desempenho das atividades finalísticas da ANAC em relação ao setor de aviação civil, possuindo prerrogativas e garantias específicas, necessárias à adequada consecução de suas atividades (a exemplo de autonomia funcional e previsão de mandato), e mantendo, por lei, vinculação técnica com a Controladoria-Geral da União e possuindo, ainda, o dever legal de observar regras específicas sobre tratamento e sigilo de informações?

b) Caso se entenda como possível o desempenho dessa competência pela Auditoria Interna da ANAC, quais seriam os limites materiais dessa competência relativamente a Corregedoria da ANAC (e de resto na Comissão de Ética e Ouvidoria), se compreende o acompanhamento, avaliação e inspeção das atividades finalísticas de investigação (e relacionadas), ou se, diversamente, deve se restringir, exclusivamente, ao exame sob o enfoque contábil, financeiro,

orçamentário e de pessoal? Mais especificamente:

b.1) É necessária a prévia autorização da Corregedoria-Geral da União para a realização de auditoria na Corregedoria da ANAC, de forma análoga ao disposto no art. 62, § 1º, da Instrução Normativa n. 14, de 14 de novembro de 2018, da Controladoria-Geral da União?

b.2) A decisão pela realização de auditoria na Corregedoria da ANAC deve ser motivada, previamente, em processo administrativo, por parte da Auditoria Interna da ANAC, tendo em vista que se trata de órgão de controle com dupla vinculação, submetido a normas específicas no âmbito do Poder Executivo Federal e integrante do Sistema de Correição, na condição de unidade seccional, diferentemente de outros órgãos responsáveis por desempenhar as atividades finalísticas da ANAC em relação ao setor de aviação civil, ou a motivação para a prática de tal ato é ex lege?

b.3) É necessária a prévia, clara e formal definição de escopo temático e temporal, por parte da Auditoria Interna da ANAC, para a realização de auditoria na Corregedoria da ANAC, ou a definição dos referidos parâmetros pode ser realizada a posteriori?

b.4) É permitido à Auditoria Interna da ANAC ter acesso a informações sigilosas ou a elementos de identificação de denunciante referentes aos processos administrativos de investigação (inclusive de natureza preliminar) em andamento? Em caso positivo, e de forma a resguardar, inclusive, os servidores da Corregedoria responsáveis por franquear o acesso, qual o fundamento legal e/ou infralegal aplicável, bem como quais as cautelas procedimentais necessárias para tanto?

b.5) É permitido à Auditoria Interna da ANAC ter acesso a informações sigilosas ou a elementos de identificação de denunciante referentes aos processos administrativos de investigação concluídos? Em caso positivo, e pelas mesmas razões referidas no item anterior, qual o fundamento legal e/ou infralegal aplicável?

b.6) É permitido à Auditoria Interna da ANAC ter acesso aos sistemas informatizados, pastas de rede ou demais controles utilizados na Corregedoria da ANAC, a exemplo do Sistema Eletrônico de Informações, do Sistema CGU-PAD e do Sistema ePAD, tendo em vista que tais sistemas, pastas de rede ou demais controles contêm ou podem conter informações sigilosas ou elementos de identificação de denunciante em relação a processos administrativos de investigação em andamento ou concluídos? Em caso positivo, qual o fundamento legal e/ou infralegal aplicável?

c) O desempenho da competência em debate, pela Auditoria Interna da ANAC, caracteriza sobreposição de competências relativamente à Corregedoria do Ministério da Infraestrutura, unidade setorial do Sistema de Correição, ou à Corregedoria-Geral da União, a quem cabe a função de Órgão central do Sistema de Correição, tendo em vista o disposto no art. 13, incisos XIV e XV, do Anexo I do Decreto n. 9.681, de 3 de janeiro de 2019; no art. 45, incisos I, XXII e XXIV, bem como no art. 53, inciso VII, do Regimento Interno da Controladoria-Geral da União, aprovado nos termos do Anexo I da Portaria n. 3.553, 12 de novembro 2019; e no disposto nos arts. 61, 62 e 63 da Instrução Normativa n. 14, de 14 de novembro de 2018, da Controladoria-Geral da União?

d) As eventuais questões surgidas no curso dos trabalhos de auditoria e que necessitem ser avaliadas sob o aspecto disciplinar, inclusive aquelas porventura relacionadas à conduta funcional dos servidores do órgão de Auditoria, e ressalvadas as situações em que houver "prerrogativa de foro", deverão ser representadas, originariamente, à própria Corregedoria da ANAC?

3.3. Recebido e autuado o citado Ofício na Corregedoria-Geral da União - CRG, os autos foram remetidos a esta Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos - CGUNE, a qual compete a produção de orientações e de respostas às consultas em matéria correcional, com vistas à padronização de entendimentos em matéria correcional no âmbito do Poder Executivo federal, nos termos do art. 49, incisos I e VI, da Portaria CGU nº 3553, de 2019.

Art. 49. À Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos - CGUNE compete:

I - propor elaboração de atos normativos, orientações e padronização de entendimentos relacionados à atividade correcional;

[...]

VI - responder a consultas relacionadas a matéria correcional.

3.4. É o bastante relatório.

4. ANÁLISE

4.1. Cinge a controvérsia acerca dos limites da competência da unidade de auditoria interna do órgão para proceder à avaliação dos trabalhos realizados pela unidade de correição do respectivo órgão.

Do sistema de controle interno

4.2. A Constituição Federal traz em seu art. 70 a previsão da realização de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial por parte do controle externo e do sistema de controle interno de cada Poder, havendo a especificação das finalidades deste último no art. 74, in verbis:

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

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

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

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

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

4.3. O Sistema de Controle Interno está previsto na Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, contando com a Secretaria Federal de Controle Interno como órgão central e os demais órgãos como unidades setoriais, aos quais cabe a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, além da prestação de apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional, sendo tais competências exercidas por meio dos instrumentos de auditoria e de fiscalização.

Art. 22. Integram o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal:

I - a Secretaria Federal de Controle Interno, como órgão central;

II - órgãos setoriais.

.....

§ 5º Os **órgãos setoriais sujeitam-se à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central do Sistema**, sem prejuízo da subordinação ao órgão a cuja estrutura administrativa estiverem integrados. (grifou-se)

4.4. Em 2016 foi editada a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU N° 1, de 10 de maio de 2016, dispondo em seu art. 2º, inciso III, que cabe à auditoria interna auxiliar a organização a realizar seus objetivos, "*a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, de controles internos, de integridade e de governança*".

4.5. No mesmo sentido estabelece o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, aprovado pela Instrução Normativa SFC nº 3, de 9 de junho de 2017, que dispõe ser objetivo da auditoria interna governamental prestar auxílio aos órgãos e entidades para a realização de seus objetivos institucionais, a partir de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

Das atividades das unidades de auditoria interna

4.6. As atividades específicas das unidades de auditoria interna estão descritas no Capítulo X do anexo da Instrução Normativa SFC nº 1, de 6 de abril de 2001, conforme segue:

13. As atividades específicas são as seguintes:

- a) acompanhar o cumprimento das metas do Plano Plurianual no âmbito da entidade, visando comprovar a conformidade de sua execução;
- b) assessorar os gestores da entidade no acompanhamento da execução dos programas de governo, visando comprovar o nível de execução das metas, o alcance dos objetivos e a adequação do gerenciamento;
- c) verificar a execução do orçamento da entidade, visando comprovar a conformidade da execução com os limites e destinações estabelecidas na legislação pertinente;
- d) verificar o desempenho da gestão da entidade, visando a comprovar a legalidade e a legitimidade dos atos e examinar os resultados quanto à economicidade, à eficácia, eficiência da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, de pessoal e demais sistemas administrativos operacionais;**
- e) orientar subsidiariamente os dirigentes da entidade quanto aos princípios e às normas de controle interno, inclusive sobre a forma de prestar contas;
- f) examinar e emitir parecer prévio sobre a prestação de contas anual da entidade e tomadas de contas especiais.
- g) propor mecanismos para o exercício do controle social sobre as ações de sua entidade, quando couber, bem como a adequação dos mecanismos de controle social em funcionamento no âmbito de sua organização;
- h) acompanhar a implementação das recomendações dos órgãos/unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e do TCU;**
- i) comunicar, tempestivamente, sob pena de responsabilidade solidária, os fatos irregulares, que causaram prejuízo ao erário, à Secretaria Federal de Controle Interno, após dar ciência à direção da entidade e esgotadas todas as medidas corretivas, do ponto de vista administrativo, para ressarcir à entidade;
- j) elaborar o Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna - PAAAI do exercício seguinte, bem como o Relatório Anual de Atividade da Auditoria Interna - RAAAI, a serem encaminhados ao órgão ou à unidade de controle interno a que estiver jurisdicionado, para efeito de integração das ações de controle, nos prazos estabelecidos nesta Instrução Normativa de Controle, no capítulo V item 5 incisos I e II;
- k) verificar a consistência e a fidedignidade dos dados e informações que compõem as contas do Presidente da República no Balanço Geral da União/BGU; e
- l) testar a consistência dos atos de aposentadoria, pensão, admissão de pessoal. (grifou-se)

Do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal

4.7. O Sistema de Correição do Poder Executivo Federal - SisCor foi instituído pelo Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, estabelecendo que nele estão compreendidas as atividades relacionadas à prevenção e apuração de irregularidades, por meio da instauração e condução de procedimentos correicionais.

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

correcionais.

4.8. Integram o SisCor a Corregedoria-Geral da União, como Órgão Central, e as unidades específicas de correição nos órgãos e entidades pertencentes à Administração Pública direta e indireta, como unidades seccionais, nos termos do art.

4.9. As competências atribuídas ao órgão central do SisCor se encontram dispostas no art. 4º do Decreto nº 5.480, de 2005, entre as quais destacam-se a orientação e a supervisão técnica das unidades de correição dos órgãos do Poder Executivo Federal, pertencentes à Administração Pública direta, das autarquias, das fundações, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, compreendidas na Administração Pública indireta.

Art. 4º Compete ao Órgão Central do Sistema:

I - definir, padronizar, sistematizar e normatizar, mediante a edição de enunciados e instruções, os procedimentos atinentes às atividades de correição;

II - aprimorar os procedimentos relativos aos processos administrativos disciplinares e sindicâncias;

III - gerir e exercer o controle técnico das atividades correcionais desempenhadas no âmbito do Poder Executivo Federal; [\(Redação dada pelo Decreto nº 7.128, de 2010\).](#)

IV - coordenar as atividades que exijam ações conjugadas das unidades integrantes do Sistema de Correição;

V - avaliar a execução dos procedimentos relativos às atividades de correição;

VI - definir procedimentos de integração de dados, especialmente no que se refere aos resultados das sindicâncias e processos administrativos disciplinares, bem como às penalidades aplicadas;

VII - propor medidas que visem a inibir, a reprimir e a diminuir a prática de faltas ou irregularidades cometidas por servidores contra o patrimônio público;

VIII - instaurar sindicâncias, procedimentos e processos administrativos disciplinares, em razão: [\(Redação dada pelo Decreto nº 7.128, de 2010\).](#)

a) da inexistência de condições objetivas para sua realização no órgão ou entidade de origem; [\(Redação dada pelo Decreto nº 7.128, de 2010\).](#)

b) da complexidade e relevância da matéria;

c) da autoridade envolvida; ou

d) do envolvimento de servidores de mais de um órgão ou entidade;

IX - requisitar, em caráter irrecusável, servidores para compor comissões disciplinares; [\(Redação dada pelo Decreto nº 7.128, de 2010\).](#)

X - realizar inspeções nas unidades de correição; [\(Redação dada pelo Decreto nº 7.128, de 2010\).](#)

XI - recomendar a instauração de sindicâncias, procedimentos e processos administrativos disciplinares; [\(Incluído pelo Decreto nº 7.128, de 2010\).](#)

XII - avocar sindicâncias, procedimentos e processos administrativos disciplinares em curso em órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, quando verificada qualquer das hipóteses previstas no inciso VIII, inclusive promovendo a aplicação da penalidade cabível; [\(Incluído pelo Decreto nº 7.128, de 2010\).](#)

XIII - requisitar as sindicâncias, procedimentos e processos administrativos disciplinares julgados há menos de cinco anos por órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, para reexame; e [\(Incluído pelo Decreto nº 7.128, de 2010\).](#)

XIV - representar ao superior hierárquico, para apurar a omissão da autoridade responsável por instauração de sindicância, procedimento ou processo administrativo disciplinar. [\(Incluído pelo Decreto nº 7.128, de 2010\).](#)

§ 1º [\(Revogado pelo Decreto nº 7.128, de 2010\).](#)

§ 2º [\(Revogado pelo Decreto nº 7.128, de 2010\).](#)

§ 3º Incluem-se dentre os procedimentos e processos administrativos de

instauração e avocação facultadas à Controladoria-Geral da União aqueles objeto do [Título V da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#), e do [Capítulo V da Lei nº 8.429, de 2 junho de 1992](#), assim como outros a ser desenvolvidos, ou já em curso, em órgão ou entidade da administração pública federal, desde que relacionados a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público.

§ 4º O julgamento dos processos, procedimentos e sindicâncias resultantes da instauração, avocação ou requisição previstas neste artigo compete: [\(Redação dada pelo Decreto nº 7.128, de 2010\)](#).

I - ao Ministro de Estado do Controle e da Transparência, nas hipóteses de aplicação das penas de demissão, suspensão superior a trinta dias, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo em comissão ou destituição de função comissionada; [\(Redação dada pelo Decreto nº 7.128, de 2010\)](#).

II - ao Corregedor-Geral, na hipótese de aplicação da pena de suspensão de até trinta dias; e [\(Redação dada pelo Decreto nº 7.128, de 2010\)](#).

III - aos Corregedores-Gerais Adjuntos, na hipótese de aplicação da pena de advertência. (grifou-se)

Das atividades das unidades correcionais

4.10. Às unidades correcionais instaladas em órgãos e entidades do Poder Executivo federal cabe a execução de atividades correcionais, preventivas e repressivas, as quais se encontram previstas no art. 5º do Decreto nº 5.480, de 2005:

Art. 5º Compete às unidades setoriais e seccionais do Sistema de Correição:

I - propor ao Órgão Central do Sistema medidas que visem a definição, padronização, sistematização e normatização dos procedimentos operacionais atinentes à atividade de correição;

II - participar de atividades que exijam ações conjugadas das unidades integrantes do Sistema de Correição, com vistas ao aprimoramento do exercício das atividades que lhes são comuns;

III - sugerir ao Órgão Central do Sistema procedimentos relativos ao aprimoramento das atividades relacionadas às sindicâncias e aos processos administrativos disciplinares;

IV - instaurar ou determinar a instauração de procedimentos e processos disciplinares, sem prejuízo de sua iniciativa pela autoridade a que se refere o art. 143 da Lei nº 8.112, de 1990;

V - manter registro atualizado da tramitação e resultado dos processos e expedientes em curso;

VI - encaminhar ao Órgão Central do Sistema dados consolidados e sistematizados, relativos aos resultados das sindicâncias e processos administrativos disciplinares, bem como à aplicação das penas respectivas;

VII - supervisionar as atividades de correição desempenhadas pelos órgãos e entidades submetidos à sua esfera de competência;

VIII - prestar apoio ao Órgão Central do Sistema na instituição e manutenção de informações, para o exercício das atividades de correição; e

IX - propor medidas ao Órgão Central do Sistema visando à criação de condições melhores e mais eficientes para o exercício da atividade de correição. (grifou-se)

4.11. Conforme previsão expressa no § 2º do art. 2º do referido Decreto, as unidades de correição se encontram tecnicamente subordinadas à Corregedoria-Geral da União, órgão central do SisCor (art. 13, I, Anexo do Decreto nº 9.681/2019), embora inseridas no fluxograma do órgão ou entidade no qual se inserem. Ou seja, embora administrativamente subordinadas às suas chefias dentro da cadeia hierárquica da entidades da qual fazem parte, as unidades correcionais desenvolvem as suas atividades com observância às orientações e normativos expedidos pela CRG.

.....

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

4.12. Nesse sentido, e em consonância com o disposto no inciso III do art. 4º do Decreto nº 5.480, de 2005, **a supervisão técnica das unidades correcionais do Poder Executivo federal é realizada pela Corregedoria-Geral da União**, órgão central do SisCor, por meio de inspeções correcionais, visitas técnicas e sistemas informatizados. Não havendo, nesse caso, restrição de acesso pelo órgão central às denúncias, procedimentos investigativos ou processos correcionais em curso nas unidades supervisionadas.

Dos limites da auditoria interna

4.13. Conforme se verifica acima, as unidades correcionais instaladas nos órgãos e entidades do Poder Executivo federal subordinam-se administrativamente à entidade na qual estão inseridas. Logo, **também estão submetidas ao controle interno da gestão, exercido por meio da unidade de auditoria interna, ao qual concerne a fiscalização sob o enfoque contábil, financeiro, orçamentário e de pessoal, bem como o acompanhamento das providências adotadas em relação às recomendações para apuração de responsabilidades efetuadas pelos órgão de controle interno e externo.**

4.14. Ressalta-se que as informações sobre as providências adotadas em relação às recomendações para apuração de responsabilidades devem ser fornecidas às unidades de auditoria pela unidade correcional, **não cabendo a disponibilização de acesso, ainda que temporário, a procedimentos e processos em andamento e a sistemas informatizados que contêm informações de acesso restrito ou acobertadas por sigilo legal**, a exemplo do CGU-PAD, do CGU-PJ e do ePAD.

4.15. No mesmo sentido é o entendimento contido na Nota Técnica nº 2780/2016/GSNOR/SFC, que respondeu à consulta acerca da possibilidade de a auditoria interna da ANAC avaliar os processos de negócios gerenciados pela Corregedoria, Ouvidoria e Procuradoria daquela entidade, na forma estabelecida na proposta do Plano Anual de Auditoria Interna-PAINT/2017, conforme segue:

16. Diante do exposto, entendemos que não haveria óbice à auditoria interna exercer as suas atribuições legalmente estabelecidas nas diversas unidades que compõem as entidades da Administração Pública, desde que não invada competências legais e próprias destas, mormente no que diz respeito ao mérito da função exclusiva desempenhada. **O trabalho deve se pautar, portanto, a aspectos meramente formais vinculados ao Controle da instituição naqueles assuntos, não sendo legítima eventual invasão sobre o mérito daquelas funções** (correição, ouvidoria e advocacia). (grifou-se)

4.16. Portanto, verifica-se que tal controle não se confunde com a supervisão exercida pela Corregedoria-Geral da União, não cabendo à unidade de auditoria interna se imiscuir no mérito da atividade exercida pela unidade correcional do órgão.

4.17. A atuação da unidade de auditoria interna, nos termos dispostos no Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, segue o Plano de Auditoria Interna, que deve considerar as estratégias, os objetivos, as prioridades, as metas da unidade a ser auditada e os riscos a que seus processos estão sujeitos.

4.18. A proposta do Plano de Auditoria Interna do órgão setorial do Sistema de Controle Interno é encaminhado à Secretaria Federal de Controle Interno – ou à

Ciset, quando for o caso –, a qual deve se manifestar e recomendar, se necessário, a inclusão ou a exclusão de trabalhos específicos. Ademais, o Plano de Auditoria Interna deve ser encaminhado, ao menos uma vez por ano, para aprovação pela alta administração do órgão e pelo conselho, se houver. Após finalizados os trâmites de elaboração e aprovação do Plano de Auditoria Interna, as unidades de auditoria internas devem encaminhar a sua versão final à CGU ou à Ciset, conforme o caso.

Dos limites da supervisão ministerial

4.19. No que concerne à supervisão ministerial quanto às atividades exercidas pelas unidades correcionais de órgãos vinculados, o entendimento desta Corregedoria-Geral da União se encontra consubstanciado na Nota Técnica nº 3.118/2020/CGUNE/CRG, que conclui que a unidade correcional não está afeta à supervisão do órgão ministerial.

Da supervisão ministerial

4.26 A tutela administrativa, materializada na forma de supervisão ministerial, é a “atividade exercida pelo Estado, por intermédio dos órgãos encartados em sua Administração Direta, incidente sobre entidade da Administração Indireta, disciplinada pela lei e sujeita a regime de direito público, com o objetivo de controlar e fiscalizar sua atuação no tocante à consecução das finalidades públicas que justificaram sua criação” (MOTTA, 2014).

4.27. Sobre o tema, vejamos a doutrina de Di Pietro (2017, p.522):

No caso de descentralização por serviço, o ente descentralizado passa a deter a titularidade e a execução do serviço; em consequência, ele desempenha o serviço com independência em relação à pessoa que lhe deu vida, podendo opor-se a interferências indevidas; estas somente são admissíveis nos limites expressamente estabelecidos em lei e têm por objetivo garantir que a entidade não se desvie dos fins para os quais foi instituída. Essa a razão do controle ou tutela a que tais entidades se submetem nos limites da lei.

Esse processo de descentralização envolve, portanto:

1. reconhecimento de personalidade jurídica ao ente descentralizado;
2. existência de órgãos próprios, com capacidade de autoadministração exercida com certa independência em relação ao poder central;
3. patrimônio próprio, necessário à consecução de seus fins;
4. capacidade específica, ou seja, limitada à execução do serviço público determinado que lhe foi transferido, o que implica sujeição ao princípio da especialidade, que impede o ente descentralizado de desviar-se dos fins que justificaram a sua criação;
5. **sujeição a controle ou tutela, exercido nos limites da lei, pelo ente instituidor; esse controle tem que ser limitado pela lei precisamente para assegurar certa margem de independência ao ente descentralizado, sem o que não justificaria sua instituição.** (grifo nosso)

4.28. No mesmo sentido é a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 167), que leciona ser o controle ou a tutela “o poder que assiste à Administração Central de influir sobre elas como propósito de conformá-las ao cumprimento dos objetivos públicos em vista dos quais foram criadas, harmonizando-as coma atuação administrativa global do Estado.

4.29. Verifica-se, assim, que a supervisão ministerial é um meio de controle administrativo exercidos sobre as entidades integrantes da Administração Pública indireta pelo ministério a que se vinculam, porém, sem implicar na existência de um relação de subordinação ou hierarquia entre o ministério e a entidade.

4.30. Conforme ensinamentos de Fernanda Marinela (2011, p. 105), o controle exercido pelo órgão da Administração direta ao qual a entidade da Administração indireta visa “assegurar o cumprimento dos objetivos fixados em seus atos de criação; harmonizar sua atuação com a política e programação do Governo; zelar pela obtenção de eficácia administrativa; zelar pela autonomia administrativa,

operacional e financeira".

4.31. Portanto, impõem-se reconhecer que a supervisão ministerial é exercida sobre as atividades finalísticas das entidades integrantes da Administração Pública indireta.

Da atividade correcional como atividade-meio

4.32. As atividades de um órgão ou de uma entidade podem ser classificadas como atividade finalística ou como atividade-meio. Será considerada uma atividade-fim aquelas que se confunde com o objetivo do órgão ou da entidade, ou seja, são assim consideradas as atividades que devem ser realizadas para que o órgão ou a entidade cumpra com as finalidades a ele atribuídas em norma.

4.33. Já as atividades-meio são aquelas atividades de apoio, que contribuem para a organização e melhor consecução das atividades finalísticas do órgão ou da entidade. Tais atividades são encontradas em todos os órgãos e entidades, independentemente do seu ramo de atuação, a exemplo do setor de pessoal, do almoxarifado, do setor de licitações e contratos, entre outros.

4.35. Conforme já apontado acima, todos os órgãos e entidades da Administração Pública têm o dever de apurar eventuais irregularidades, não se tratando, entretanto, de uma atividade que represente a missão institucional da Instituição. Assim, entende-se que a atividade correcional insere-se no rol de atividades-meio.

4.36. Seguindo essa linha de raciocínio, conclui-se que, tratando-se de atividade-meio, as unidades correcionais não estão afetadas à supervisão ministerial.

5. CONCLUSÃO

5.1. Ante o acima exposto, conclui-se que compete à auditoria interna dos órgãos proceder ao controle interno da gestão, não cabendo, entretanto, adentrar ao mérito das funções correcionais, às quais são supervisionadas pela Corregedoria-Geral da União, órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo federal.

À apreciação do Senhor Corregedor-Geral da União.



Documento assinado eletronicamente por **CARLA RODRIGUES COTTA, Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos**, em 16/03/2021, às 14:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1867012 e o código CRC 264510DA



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CRG

De acordo com a NOTA TÉCNICA Nº 608/2021/CGUNE/CRG 1867012.

À COPIS,

Para dar ciência do entendimento desta Corregedoria-Geral da União à Corregedoria da ANAC.

À CGTRAN,

Para ciência.



Documento assinado eletronicamente por **GILBERTO WALLER JUNIOR, Corregedor-Geral da União**, em 17/03/2021, às 14:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1872515 e o código CRC 102C2241