



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CGUNE

1. Trata-se de processo instaurado a partir de e-mail encaminhado pelo Corregedor da Infraero, no qual consulta esta Corregedoria-Geral da União sobre os seguintes fatos (2342808):

Trata-se de liminar deferida pelo Relator do agravo em epígrafe (cuja origem é um mandado de segurança) suspendendo o PAR Nº 001/PRCD/2022, instaurado pela Infraero para “apurar supostas irregularidades ocorridas na Licitação nº 010/LALI-2/SBEG/2017, que tratou de concessão de uso de área relativa ao Terminal de Carga do Aeroporto Internacional de Manaus/AM” (decisão segue anexa).

(...)

Sobre o mérito, o impetrante, além de faltar com a verdade sobre o fato de o titular da Corregedoria ter atuado no processo de forma ilegal, confunde a interpretação sobre os requisitos para investidura no cargo. Entendo que apenas ao titular da Corregedoria é exigida a submissão de critérios e aprovação da CGU. Os substitutos não. Além disso, não houve subdelegação, porque foi o próprio Presidente da Infraero que nomeou o Sr. Emerson especificamente para nos processos que decorreram. Por fim, sobre a alegação de que há previsão de remessa do PAR para a CGU, mais uma vez o impetrante distorce os fatos para lhe favorecer. Isso porque não se vislumbra, no caso concreto, qualquer hipótese prevista no art. 5º Instrução Normativa nº 13, de 8 de agosto de 2019.

Ante o exposto, gostaria de consultar a DICOR se existe algum pronunciamento da CGU sobre o assunto, especialmente o fato de a submissão de critérios e a aprovação da CGU serem obrigatórias apenas ao titular da unidade correccional. Caso não exista, gostaria de solicitar pronunciamento. Não sobre o caso concreto, mas sobre a tese exposta na decisão.

2. Com a consulta, veio o julgamento proferido no âmbito do Agravo de Instrumento nº 1009973-25.2022.4.01.0000, interposto contra decisão em mandado de segurança, concedendo a liminar solicitada para a suspensão do PAR nº 001/PRCD/2022, por entender que a continuação do processo de responsabilização traria prejuízos ao agravante, que alegou "perigo na demora" por estar "com prazo de defesa em aberto (...), com data certa para a conclusão dos procedimentos pelas autoridades coatoras, a vencer no próximo dia 04/04/2022, ou seja, está em sua iminência" (2342848).

3. A decisão traz mais informações sobre as questões levantadas pelo agravante, que ensejaram a consulta a esta Corregedoria-Geral da União:

d) “a Agravante está obrigada neste momento a submeter-se à ordem manifestamente ilegal vinda de autoridades incompetentes, (...) 31. Uma das autoridades, porque se autodeclarou suspeito, e mesmo assim seguiu atuando nos processos e até designou a Comissão de PAR, o outro, impedido por expressa vedação legal à sua designação para exercer as funções de Corregedor da Infraero. (...) 37. Em apertada síntese, para fins de contextualização da gravíssima situação, à luz dos normativos aplicáveis à espécie, a designação de Emerson Marialva de Jesus, Superintendente de Gestão de Pessoas, para atuar como Corregedor na Investigação Preliminar, no PAR e outros processos relacionados, feita pelo Presidente da Infraero, é nula, pelas seguintes razões: (i)

a competência para a instauração e julgamento de PAR é da autoridade máxima das empresas públicas que integram a administração indireta do poder executivo federal, admita a sua delegação apenas à Corregedoria, vedada qualquer tipo de subdelegação (artigo 8º, §1, da Lei n. 12.846/13 c/c artigo 4º, §1, da IN nº. 13/2019 - CGU - Ids. 993343150 e 993343159); (ii) no caso da Infraero, essa competência foi expressamente delegada à Corregedoria no artigo 14, inciso XII, do Regimento Interno, e somente por essa unidade por ser exercida a atribuição de instaurar e julgar PAR (vide normativos anteriores, Id. 993343163); (iii) a função de Corregedor e suas atribuições estão vinculadas ao Sistema de Correição do Poder Executivo Federal - SISCOR, que tem como órgão central a Corregedoria - Geral da União (CRG) (Decreto nº 5.480/05 - Id. 993343165); (iv) a designação de membro para o exercício das funções típicas de unidade vinculada ao SISCOR (ou seja, para exercer as atribuições de Corregedor) pressupõe consulta prévia à Corregedoria - Geral da União (artigo 8º, §1, do Decreto nº 5.480/05), o que não foi obedecido pelo Presidente da Infraero antes de designar Emerson Marialva de Jesus para atuar no lugar de Thiago Freitas Amorim e do seu substituto (Id. 993343165); (v) são nulos os atos de nomeação, designação e a recondução de Corregedor sem a prévia aprovação da Corregedoria - Geral da União (artigo 2º, da Portaria nº 1.182/2020 - CGU - Id. 993343172); (vi) o Corregedor, como autoridade instauradora e julgadora de PAR no âmbito da Infraero, atua como Juiz Natural destas causas, tanto é que protegido por mandato com prazo determinado e outras garantias a lhe conferem isenção, e por isso a sua vinculação ao SISCOR. Portanto, é função qualificada que exige o preenchimento de requisitos mínimos para o empregado designado à função; (ix) por mais óbvio que seja, é evidente que o substituto do Corregedor está sujeito à mesma qualificação exigida para o titular, pela própria natureza da função ocupada e das atribuições que serão cumpridas no exercício da substituição. (x) é requisito formal para a designação de empregado público como Corregedor a graduação em Direito, conforme prevê expressamente o artigo 8º do Decreto nº 5.480/05, com a redação conferida pelo Decreto nº. 10.768, de 13 de agosto de 2021. A designação do empregado Emerson Marialva de Jesus ocorreu em 03/12/2021, então, não há dúvidas quanto à necessidade de submissão aos critérios legais vigentes na época. (xi) se, antes do Decreto nº. 10.768, de 13 de agosto de 2021, a indicação de servidores ou empregados com graduação em Direito era uma preferência, em 03/12/2021 havia expressa exigência legal desse requisito objetivo, conforme consta no artigo 8º, inciso I, alínea a, do Decreto nº. 5.480/05. (xii) o empregado Emerson Marialva de Jesus não é graduado em Direito, portanto, não satisfaz os requisitos formais objetivos para a sua designação para exercer as funções de Corregedor da INFRAERO. (...) (xiii) portanto, Emerson Marialva de Jesus não preenche os pressupostos estabelecidos no artigo 8º, inciso I, alínea a, do Decreto nº. 5.480/05 para a sua designação como Corregedor da INFRAERO, sobretudo em processos específicos, já que vedada a transferência de competências da Corregedoria em sede de PAR à outras unidades, assim como está proibida a subdelegação; (xiv) assim, é nula a designação de Emerson Marialva de Jesus em razão do seu impedimento para atuar como Corregedor, seja nos autos da Investigação Preliminar n.º 002/PRCD/2021, do PAR N.º 001/PRCD/2022, ou em qualquer outro processo correicional no âmbito da INFRAERO. Então, questiona-se, qual seria a solução para o caso em questão? (xv) em se tratando de PAR, há previsão no artigo 13, §1, inciso II, do Decreto nº. 8420/2015, outorgando competência à Controladoria - Geral da União para atuar nesses casos específicos. (xvi) a inexistência de autoridade instauradora e julgadora competente para atuar na Investigação Preliminar n.º 002/PRCD/2021 perante a INFRAERO, por suspeição do Corregedor e seu substituto legal não é óbice às investigações, mas, caberia ao Presidente da empresa pública determinar a remessa dos autos à Controladoria-Geral da União, afinal, trata-se de hipótese clara de inexistência dos requisitos objetivos para prosseguimento do PAR perante a INFRAERO. (xvii) logo, uma vez identificada a suspeição do Corregedor e do seu substituto legal, é ilegal a designação de outro empregado qualquer, à escolha do Presidente da Infraero, para atuar como Corregedor em processos específicos, frise-se, sem a publicação do ato no DOU, sem a aprovação prévia da CGU/CRG, violando todas as normas que regem o SISCOR; constituindo verdadeiro Tribunal de Exceção, em que o Presidente seleciona sozinho o empregado comissionado que vai julgar determinada empresa em processo específico; (xviii) a legislação prevê a solução correta para o impasse verificado nos autos, como dito, a remessa dos autos à CGU/CRG ante a ausência dos requisitos objetivos para o trâmite das investigações na Infraero”

4. Pela leitura do trecho acima, aparentemente o agravante defende a necessidade de o substituto atender aos requisitos impostos ao titular da unidade de correição, previstos no Decreto nº 5.480/2005. Por outro lado, conforme a tese defendida, uma vez delegada a competência para instauração de PAR pelo Presidente da Infraero para a Corregedoria do órgão e havendo impedimento/suspeição do titular da unidade correcional, o processo de responsabilização deveria ser remetido à Controladoria-Geral da União, conforme previsão no artigo 13, § 1º, inciso II, do Decreto nº 8.420/2015.

5. Recebida a consulta na presente Coordenação, cabe destacar que à CGUNE compete propor orientações e respostas às consultas em matéria correcional em tese, sem manifestação específica sobre casos concretos, com vistas à padronização de entendimentos no âmbito do Poder Executivo federal, nos termos do art. 49, incisos I e VI, da Portaria CGU nº 3.553/2019.

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.

6. Primeiramente, quanto aos requisitos necessários aos titulares de unidades correcionais, o Decreto nº 5.480/2005 prevê o que segue:

Art. 8º Os cargos em comissão e as funções de confiança dos **titulares das unidades setoriais de correição** são privativos daqueles que possuam nível de escolaridade superior e sejam: [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.768, de 2021\)](#)

I - servidores ou empregados permanentes da administração pública federal: [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.768, de 2021\)](#)

a) graduados em Direito; [\(Incluída pelo Decreto nº 10.768, de 2021\)](#)

b) integrantes da carreira de Finanças e Controle; ou [\(Incluída pelo Decreto nº 10.768, de 2021\)](#)

c) integrantes do quadro permanente de órgão ou entidade; ou [\(Incluída pelo Decreto nº 10.768, de 2021\)](#)

II - ex-servidor ou ex-empregado permanente aposentado no exercício de cargo ou emprego: [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.768, de 2021\)](#)

a) da carreira de Finanças e Controle; ou [\(Incluída pelo Decreto nº 10.768, de 2021\)](#)

b) do órgão ou da entidade para o qual será nomeado ou designado. [\(Incluída pelo Decreto nº 10.768, de 2021\)](#)

§ 1º A indicação dos **titulares das unidades setoriais de correição** será submetida previamente à apreciação do Órgão Central do Sistema de Correição. [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.768, de 2021\)](#) (sem grifos no original)

7. Como se observa, as disposições normativas acima são aplicáveis somente aos titulares das unidades de correição. A norma não prevê imposição de requisitos para indicação de substitutos legais dos titulares e nem mesmo a avaliação da sua indicação pelo órgão Central do SisCor; portanto, não se pode estender os requisitos acima citados aos substitutos, por ausência de previsão normativa.

8. Respondida a primeira dúvida, passa-se à questão de competência para instauração de PAR.

9. A delegação de competências decorre da estrutura hierarquizada da Administração pública e é explicada por Odete Medauar^[1] da seguinte forma:

Mediante a delegação de competência um órgão ou autoridade, titular de determinados poderes e atribuições, transfere a outro órgão ou autoridade (em

geral de nível hierárquico inferior) parcela de tais poderes e atribuições. A autoridade que transfere tem o nome de delegante; a autoridade ou órgão que recebe as atribuições denomina-se delegado; o ato pelo qual se efetua a transferência intitula-se ato de delegação ou delegação.

(...)

A delegação ocorre, de regra, partindo-se de escalões superiores a escalões inferiores da estrutura hierarquizada, daí estar associada a esse tipo de estrutura. Com a delegação altera-se, no âmbito interno de um órgão, a divisão de atribuições, conferindo-se legitimação ao delegado para o exercício de poderes ou atribuições que sem essa transferência não poderia exercer.

(...)

Numa estrutura hierarquizada e tratando-se de delegação de superior para subordinado, a autoridade delegante mantém o poder de dar instruções e o poder de controle sobre os atos do delegado. Em princípio, mesmo tendo transferido certas atribuições ao delegado, a autoridade delegante pode exercê-las. Esta tem a faculdade de revogar a delegação a qualquer tempo, pela mesma forma com que a editou.

10. Conforme se vê, a delegação de competência não extingue os poderes e competências da autoridade delegante: mesmo com a transferência de poder de execução de atos à autoridade delegada, o delegante pode controlar os atos realizados e até mesmo revogar a delegação.

11. No caso específico de processos de responsabilização de entes privados, a Lei nº 12.846/2013 concede à autoridade máxima a competência para a instauração desses processos, além de permitir a delegação.

Art. 8º **A instauração e o julgamento de processo administrativo para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica cabem à autoridade máxima de cada órgão ou entidade** dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que agirá de ofício ou mediante provocação, observados o contraditório e a ampla defesa.

§ 1º **A competência para a instauração e o julgamento do processo administrativo de apuração de responsabilidade da pessoa jurídica poderá ser delegada, vedada a subdelegação.**

§ 2º No âmbito do Poder Executivo federal, a Controladoria-Geral da União - CGU terá competência concorrente para instaurar processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas ou para avocar os processos instaurados com fundamento nesta Lei, para exame de sua regularidade ou para corrigir-lhes o andamento. (sem grifos no original)

12. Da mesma forma, o Decreto nº 8.420/2015, que regulamenta a Lei nº 12.846/2013, no parágrafo único do art. 3º, menciona a possibilidade de delegação de competência para instauração e julgamento, vedando a subdelegação.

13. Diante disso, observa-se que a autoridade máxima da entidade é a competente para a instauração de PAR e pode haver delegação de competência para a Corregedoria da unidade. Entretanto, como destacado acima, a delegação de competência não afasta os poderes da autoridade delegante. Com isso, nos casos de impedimento/suspeição do titular da unidade de correição, por exemplo, o Presidente do órgão/entidade mantém o poder-dever de instaurar processos de responsabilização de entes privados.

14. Já a competência da Controladoria-Geral da União é concorrente com os órgãos ou entidades do Poder Executivo federal e os critérios para a sua atuação estão previstos na Instrução Normativa CGU nº 13/2019:

Art. 5º A Controladoria-Geral da União - CGU tem competência:

I - concorrente para instaurar e julgar PAR; e

II - exclusiva para avocar PAR instaurado por outro órgão ou entidade do Poder Executivo federal para exame de sua regularidade ou para corrigir-lhe o andamento, inclusive promovendo a aplicação da penalidade administrativa cabível.

§ 1º A competência prevista nos incisos I e II poderá ser exercida, à critério da CGU, se presente uma ou mais das seguintes circunstâncias:

I - caracterização de omissão da autoridade originariamente competente, que ocorrerá quando esta não tomar nenhuma ação tendente à apuração da infração no prazo de cento e oitenta dias a contar da ciência pela referida autoridade;

II - inexistência de condições objetivas para sua realização no órgão ou entidade lesada;

III - complexidade, repercussão e relevância da matéria;

IV - valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade lesada; ou

V - apuração que envolva atos e fatos relacionados a mais de um órgão ou entidade do Poder Executivo federal.

(...)

Art. 6º Compete exclusivamente à CGU instaurar, apurar e julgar PAR pela prática de atos lesivos contra a administração pública estrangeira.

15. Assim, em tese, o impedimento/suspeição do titular da unidade correcional, por si só, não é critério que enseje a atuação da CGU em um PAR, até porque o Corregedor possui substituto para atuar nas ausências e impedimentos do titular. E além disso, há ainda a competência da autoridade máxima, que remanesce mesmo com a delegação de poderes para a unidade correcional.

16. Quanto à composição da comissão de PAR, o Decreto nº 8.420/2015 traz as seguintes orientações:

Art. 5º No ato de instauração do PAR, a autoridade designará **comissão, composta por dois ou mais servidores estáveis**, que avaliará fatos e circunstâncias conhecidos e intimará a pessoa jurídica para, no prazo de trinta dias, apresentar defesa escrita e especificar eventuais provas que pretende produzir.

§ 1º **Em entidades da administração pública federal cujos quadros funcionais não sejam formados por servidores estatutários, a comissão a que se refere o caput será composta por dois ou mais empregados públicos, preferencialmente com no mínimo três anos de tempo de serviço na entidade.** (sem grifos no original)

17. Pelas disposições acima, a autoridade instauradora tem a atribuição de escolher os integrantes da comissão de PAR entre servidores estáveis, no caso dos estatutários, ou entre empregados públicos, naquelas entidades em que os quadros funcionais não são compostos por servidores submetidos à Lei nº 8.112/90. Não se vislumbra a necessidade de que os membros da comissão processante estejam lotados na unidade de correição e, menos ainda, que o próprio Corregedor precise compor a comissão.

18. Diante disso, apresento as seguintes conclusões:

a) os requisitos previstos no Decreto nº 5.480/2005 para escolha dos titulares das unidades de correição não se aplicam aos seus substitutos legais;

b) a indicação dos substitutos legais de titulares das unidades de correição não é submetida ao Órgão Central do SisCor;

c) a delegação da competência de autoridade máxima para instauração de processos de responsabilização de entes privados aos titulares de unidades correcionais não afasta os poderes da autoridade delegante, com a qual remanesce a atribuição de instauração dos referidos processos;

d) a autoridade instauradora tem atribuição para definir os integrantes das comissões de PAR, sem a necessidade de que os membros da comissão processante estejam lotados na unidade de correição ou que

o próprio Corregedor precise compor comissão; e

e) a competência da Controladoria-Geral da União para instauração de PAR é concorrente com outros órgãos ou entidades do Poder Executivo federal e os critérios para a sua atuação estão previstos na Instrução Normativa CGU nº 13/2019.

19. Com as conclusões acima, remeto os autos para consideração do Senhor Corregedor-Geral da União.

[1] Medauar, Odete. Direito Administrativo moderno. 21. ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2018. p.50.



Documento assinado eletronicamente por **AMANDA CERQUEIRA DE MORAES, Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos**, em 20/04/2022, às 08:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2344452 e o código CRC B1D12897

Referência: Processo nº 00190.103036/2022-78

SEI nº 2344452



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CRG

De acordo com o Despacho CGUNE (2344452).

Devolva-se os autos à DICOR para providências de resposta ao demandante.



Documento assinado eletronicamente por **GILBERTO WALLER JUNIOR, Corregedor-Geral da União**, em 20/04/2022, às 15:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2346080 e o código CRC 91CF0469

Referência: Processo nº 00190.103036/2022-78

SEI nº 2346080