



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 2397/2023/CGUNE/DICOR/CRG

PROCESSO Nº 00190.102616/2023-29

INTERESSADO: SERPRO - Serviço Federal de Processamento de Dados.

1. ASSUNTO

1.1. Competência para julgamento de recurso de processo disciplinar após alteração de estrutura organizacional do SERPRO. Resolução CGPAR nº 44. Autonomia de empresas públicas. Apuração disciplinar. Atividade-meio. Preponderância de regras de Direito público. Atribuição de competência para julgamento de recurso a unidade distinta do Conselho de Administração. Impossibilidade. Respeito à hierarquia.

2. REFERÊNCIAS

- 2.1. Constituição Federal de 1988.
- 2.2. Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) - Decreto-Lei nº 5.452/43.
- 2.3. Decreto-Lei nº 200/67.
- 2.4. Lei nº 13.303/2016.
- 2.5. CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**, 31ª edição. São Paulo: Atlas, 2017).
- 2.6. JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**, 12ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo** - 33ª edição - São Paulo: Malheiros, 2016).
- 2.7. FERRAZ, SERGIO e outro. **Processo Administrativo**. Pag. 228. 1º Edição. São Paulo: Malheiros, 2003
- 2.8. DINAMARCO, Cândido Rangel e outros. **Teoria Geral do Processo**. 26º edição. Pág. 81. São Paulo: Malheiros, 2010
- 2.9. BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Plenário. RE nº 589.998. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. DJ de 12 de setembro de 2013).
- 2.10. BRASIL. **Tribunal Superior do Trabalho**. SbDI-1. Relator: Ministro Jose Roberto Freire Pimenta. Publicado no DeJT de 6 de setembro de 2019.
- 2.11. BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Manual de Direito Disciplinar para Estatais**. Pág 143. Brasília, julho de 2020.

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. Trata-se de processo administrativo instaurado em virtude de consulta técnica (2714932) formulada pela Corregedoria do Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), empresa pública federal, por intermédio da qual a titular daquela unidade questiona a COPIS/CRG a respeito da competência para julgamento interposto contra decisão em processo disciplinar, em vista de alteração da estrutura hierárquica ocorrida no âmbito daquela entidade.

3.2. Segundo a Corregedora do SERPRO, antes da alteração estrutural promovida pela Resolução CGPAR nº 44, a unidade correcional do SERPRO era um departamento da Superintendência de Controles, Riscos e Conformidades (Sucpr). Como consequência, o titular da Sucpr era o responsável pelo julgamento dos recursos interpostos em face das decisões adotadas pela Corregedoria. No entanto, desde 1º de março de 2023, com o fim de atender aos ditames da Resolução CGPAR nº 44 (2888331), a Corregedoria do SERPRO foi vinculada diretamente ao Conselho de Administração da empresa.

3.3. O questionamento da titular da Corregedoria do SERPRO, portanto, refere-se à possibilidade de que os julgamentos dos recursos eventualmente interpostos contra as decisões adotadas pela unidade correcional do SERPRO possam ser realizados pelo Coordenador do Comitê de Integridade da empresa, que é formado por integrantes da Corregedoria, Ouvidoria, Comissão de Ética e Departamento de Integridade, em vez do Conselho de Administração, unidade à qual está vinculada a Corregedoria da empresa.

3.4. É o relatório.

4. ANÁLISE

4.1. Da qualificação jurídica do SERPRO e de sua estrutura de direito privado.

4.1.1. O Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) é uma **empresa pública** cujo negócio é a prestação de serviços em tecnologia da informação e comunicações para o setor público. Criada pela Lei nº 4.516/64 com o objetivo de modernizar e dar agilidade a setores estratégicos da Administração Pública brasileira, a empresa é hoje regida pela Lei nº 5.615/70.

4.1.2. As empresas públicas, entidades da Administração Indireta, foram criadas pelo Decreto-Lei 200/67, que assim as definiu:

"Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

...

II - Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito."

4.1.3. A Constituição Federal de 1988, apesar de realizar diversas menções às empresas públicas e às sociedades de economia mista, deixou a cargo da lei ordinária a tarefa de detalhar o regramento das empresas estatais, mas não sem estabelecer o seu balizamento:

"Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos de segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

I - sua função social e forma de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;

IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com participação de acionistas minoritários;

V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores."

(Grifamos).

4.1.4. Dentre os principais pontos estabelecidos pela Constituição Federal como características inerentes às estatais, destaca-se, sem sombra de dúvida, o imperativo de que as empresas públicas adotem personalidades jurídicas de direito privado. A criação de entidades com personalidade jurídica de direito privado, livres de grande parte dos controles administrativos e da estrutura altamente hierarquizada da Administração Direta, visava garantir às empresas estatais a autonomia e a agilidade necessárias para o

desempenho de suas atividades. Nesse sentido é a lição de JOSE DOS SANTOS CARVALHO FILHO:

"É preciso ter em conta, porém, o objetivo que inspirou o Estado a criar esse tipo de pessoas de natureza empresarial. Como os órgãos estatais se encontram presos a uma infinita quantidade de controles, o que provoca sensível lentidão nas atividades que desempenha, essas pessoas administrativas, tendo personalidade de direito privado, embora sob a direção institucional do Estado, possibilitam maior versatilidade em sua atuação, quando voltadas para atividades econômicas"

(CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**, 31ª edição. Pág. 523. São Paulo: Atlas, 2017).

4.1.5. A autonomia das empresas públicas e das sociedades de economia mista, aliás, foi cuidadosamente protegida pela Lei nº 13.303/2016, o estatuto jurídico das empresas estatais. Os artigos 14 e 15 da norma estabelecem medidas que visam preservar o controle das empresas públicas de influências do acionista controlador:

"**Art. 14.** O acionista controlador da empresa pública e da sociedade de economia mista deverá:

...

II - preservar a independência do Conselho de Administração no exercício de suas funções;

III - observar a política de indicação na escolha dos administradores e membros do Conselho Fiscal;

Art. 15. O acionista controlador da empresa pública e da sociedade de economia mista responderá pelos **atos praticados com abuso de poder**, nos termos da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976." (**O grifo é nosso**).

4.1.6. A regra, portanto, é no sentido de que as empresas estatais adotem estruturas de direito privado e possuam autonomia em sua auto-organização.

4.2. **Do regime jurídico híbrido das empresas estatais**

4.2.1. A inegável autonomia das empresas estatais, no entanto, não elimina o fato de que tais entidades são integrantes da Administração Indireta e, por isso mesmo, fazem parte da Administração Pública. Por esse motivo, em que pese adotem a roupagem de empresas privadas, as estatais submetem-se também a determinadas normas destinadas a toda a Administração Pública, de forma indistinta. Entre essas normas encontram-se, por exemplo, os princípios norteadores da Administração Pública, como leciona MARÇAL JUSTEN FILHO:

"Todas as empresas estatais são constituídas sob a forma de direito privado. Como decorrência, subordinam-se a um regime jurídico correspondente. No entanto, as empresas estatais integram a Administração Pública e se submetem aos princípios norteadores da atividade administrativa pública, tal como determina o art. 37 da CF/1988".

(JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**, 12ª edição. Pág. 141. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016).

4.2.2. Dessa forma, se, por um lado, já se viu que as estatais adotam estruturas típicas de empresas privadas e possuem grande autonomia, o que resulta em uma atuação conforme o direito privado, por outro, as empresas públicas e as sociedades de economia mista continuam integrando a Administração Pública e, por isso mesmo, a elas também se aplicam diversas regras de direito público. Esse fenômeno, segundo o qual incidem sobre as empresas estatais, ao mesmo tempo, normas de direito público e de direito privado, foi denominado por JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO de "hibridismo

normativo":

"Diante disso, a consequência inevitável é a de que seu regime jurídico se caracteriza pelo *hibridismo normativo*, no qual se apresenta o influxo de normas de direito público e de direito privado." **(O destaque é do original).**

(CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. pág 528. 31ª edição. São Paulo: Atlas, 2017)

4.2.3. Aplicando-se às empresas estatais tanto regras de direito comum quanto as de direito administrativo, a dúvida está em saber a quais situações devem ser aplicados cada um dos regimes jurídicos.

4.2.4. **Da prevalência das regras de direito público a determinadas atividades exercidas pelas empresas estatais, em especial às atividades-meio.**

4.2.5. O artigo 173, §1º, II da Constituição Federal, ao ordenar que o estatuto jurídico das empresas estatais, hoje materializado na Lei nº 13.303/2016, disponha sobre os direitos e obrigações trabalhistas das estatais, já prescreve que este deve ser o regime próprio das empresas privadas, ou seja, o regime de emprego regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei nº 5.452/43). Nesse sentido, CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO, após explicar que os dirigentes das estatais exercem mandatos, afirma que "todos os demais são empregados, submetidos às normas da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), seja por força de tratar-se de entidade de Direito Privado, seja por disposição expressa constante do artigo 182 do Decreto-Lei 200, seja, no caso das exploradoras de atividade econômica, por imposição também do §1º, II, do art. 173 da Constituição" (MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo** - 33ª edição - São Paulo: Malheiros, 2016).

4.2.6. Apesar da natureza do vínculo trabalhista estabelecido entre a empresa estatal e os seus empregados ser de direito privado, isso não significa que essa relação esteja a salvo do onipresente influxo das regras de direito público. A aplicação dos princípios de administração pública aos entes da administração indireta, em especial o da impessoalidade, gera consequências para as contratações por eles realizadas. O artigo 37 da Constituição Federal prevê, por exemplo, que não apenas os órgãos da administração direta, mas também as entidades da administração indireta, estão sujeitos à realização de concurso público para a contratação de seus agentes.

4.2.7. O hibridismo jurídico que rege as empresas estatais, portanto, quase nunca permite a aplicação exclusiva do regime jurídico privado ou do regime jurídico de direito público. Como se vê, mesmo em questões que, aparentemente, seriam exclusivamente regidas pelo direito privado, como é o caso da relação entre as estatais e seus empregados, há forte influência do direito público, que estabelece a necessidade de realização de concurso público para a admissão dos agentes.

4.2.8. Certo é que quanto mais próxima é a matéria da atividade-fim da empresa estatal, maior será a influência das regras de direito privado sobre ela; ao contrário, quanto mais próxima for a matéria das atividades-meio da entidade, mais influência sofrerá das regras de direito público.

4.2.9. Desse modo, não surpreende que, assim como ocorre nos casos de contratação de empregados públicos, haja forte influência das regras de direito público sobre os atos das dispensas dos obreiros, afinal, a gestão de recursos humanos não se inclui entre as atividades-fim da empresa estatal. Em regra, empregados de empresas privadas, sujeitos ao regramento estabelecido pela CLT, podem ter seus contratos rescindidos de forma imotivada, nos termos do artigo 477 e seguintes da Consolidação das Leis do Trabalho. No caso dos empregados públicos, no entanto, isso não é possível. Após destacar que a natureza do vínculo estabelecido entre o empregado público e a empresa estatal empregadora é contratual, nos moldes da CLT, JOSE DOS SANTOS CARVALHO FILHO observa:

"Apesar de inaplicável o regime da estabilidade funcional, tem sido assegurado aos empregados concursados dessas entidades o direito de exigir *motivação* em eventuais atos de demissão, requisito não exigido nas relações contratuais em geral". **(O destaque é do original).**

(CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. pág 538. 31ª edição.

4.2.10. A ressalva do professor da Universidade Federal Fluminense encontra ressonância em pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que não admite a dispensa imotivada de empregados públicos das empresas estatais:

"EMPRESA BRASILEIRO DE CORREIOS E TELÉGRAFOS - ECT. DEMISSÃO IMOTIVADA DE SEUS EMPREGADOS. IMPOSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO DA DISPENSA. RE PARCIALMENTE PROVIDO. I - Os empregados públicos não fazem jus à estabilidade prevista no art. 41 da CF, salvo aqueles admitidos em período anterior ao advento da EC nº 19/1998. Precedentes. II - **Em atenção, no entanto, aos princípios da impessoalidade e isonomia, que regem a admissão por concurso público, a dispensa do empregado de empresas públicas e sociedades de economia mista que prestam serviços públicos deve ser motivada**, assegurando-se, assim, que tais princípios, observados no momento daquela admissão, sejam também respeitos por ocasião da dispensa. III - A motivação do ato de dispensa, assim, visa a resguardar o empregado de uma possível quebra do postulado da impessoalidade por parte do agente estatal investido do poder de demitir, IV - Recurso extraordinário parcialmente provido para afastar a aplicação, ao caso, do art. 41 da CF, exingindo-se, entretanto, a motivação para legitimar a rescisão unilateral do contrato de trabalho".

(BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Plenário. RE nº 589.998. Relator: Ministro Ricardo Lewandoswski. DJ de 12 de setembro de 2013).

4.2.11. O entendimento já consolidado dos Tribunais Superiores a respeito do predominante influxo das normas de direito público nas relações entre as estatais e os seus empregados, em virtude de tratar-se de matéria que não diz respeito à atividade-fim daquelas entidades, é indiciário do entendimento a ser aplicado às apurações disciplinares realizadas pelas empresas públicas e pelas sociedades de economia mista.

4.2.12. O Tribunal Superior do Trabalho, órgão jurisdicional de cúpula da Justiça do Trabalho, competente para o julgamento de ações trabalhistas promovidas por empregados públicos em face das empresas estatais, inclusive quanto aos questionamentos formulados em virtude de eventuais abusos cometidos pelos empregadores em ações disciplinares, também já consolidou entendimento no sentido de que, na seara disciplinar, parte das regras de direito do trabalho cede àquelas estabelecidas pelo direito público:

"DISPENSA POR JUSTA CAUSA. ATO DE IMPROBIDADE. PEDIDO DE REVERSÃO. **IMEDIATICIDADE. AUSÊNCIA DE PERDÃO TÁCITO**. A controvérsia consiste em definir se foi ou não cumprido o requisito da imediaticidade na aplicação da dispensa por justa causa do reclamante. É fato incontroverso nos autos, confessado em audiência, que o reclamante praticou ato de improbidade contra o seu empregador. Depreende-se dos autos que o fato foi detectado em 15/7/2005, o procedimento interno foi concluído em 3/11/2005 e encaminhado para o Gerente de Divisão em Brasília em 14/11/2005 e que esse órgão aplicou a dispensa por justa causa em 14/8/2006. No que tange à imediaticidade da punição, trata-se de um requisito circunstancial para aplicação da dispensa por justa causa, exigindo-se que ela seja aplicada tão logo se tenha conhecimento da falta cometida, não havendo um prazo certo fixado em lei para considerá-lo preenchido, sendo fruto da doutrina e da jurisprudência os parâmetros existentes para aferila. O objetivo desse requisito é evitar situação de pressão sobre o empregado em função da infração cometida. Salienta-se que a falta de imediaticidade na punição do ato faltoso caracteriza o perdão tácito do empregador, evidenciando-se a descaracterização da justa causa aplicada. Nesse contexto, pode-se concluir que a doutrina é pacífica quanto à necessidade de se conceder um prazo razoável para as empresas de grande porte e considerável estrutura organizacional apurarem cautelosamente a conduta faltosa do empregado, mitigando, assim, a imediaticidade. Por outro lado, também se constata que a doutrina entende que somente ocorre o perdão tácito quando o empregador, após a ciência da conduta indesejada do seu empregado, permanece inerte, não havendo nenhuma manifestação adversa do empregador nem postura ativa sobre o fato, permitindo que ele continue trabalhando por um período de tempo relativamente longo. Com isso, tratase de se perquirir sobre a postura investigatória do empregador, tendo em vista que, por se tratar da maior penalidade a ser aplicada ao seu empregado - revestida, por isso mesmo, de intensa gravidade e sensibilidade, pois em jogo o seu próprio sustento e de sua família -, exige-se muita cautela e apuração meticulosa, a

fim de evitar injustiça no seio da relação jurídica trabalhista. A jurisprudência deste Tribunal, em hipóteses como a dos autos, em que o mesmo reclamado figura como parte ré, vem adotando o entendimento de que o cumprimento do requisito da imediatidade **deve ser aferido considerando, entre outros aspectos, o porte da empresa empregadora e a sua complexidade administrativa e a necessidade de fazê-lo por meio de processo administrativo, como ocorre com os entes e órgãos integrantes da Administração Pública, como é o caso do reclamado, ente integrante da Administração Pública indireta, sob a forma de sociedade de economia mista, exigindo concurso público para admissão do seu pessoal, nos termos do artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, e procedimento administrativo formal para dispensa dos seus empregados.** Logo, considerando que a prática do ato faltoso foi devidamente provada nos autos e que o reclamado, ente integrante da Administração Pública indireta, de grande porte organizacional e atuação nacional, instaurou procedimento investigativo para apurar a infração, conclui-se que o prazo de nove meses para a tomada de decisão pela diretoria responsável para tanto após o recebimento do inquérito afigura-se razoável, não revelando perdão tácito, pois em curso processo para embasar a formação do convencimento do setor competente sobre a medida mais correta e justa a ser tomada, velando pela cautela necessária inerente a esse tipo de decisão em grandes empresas, não havendo falar, portanto, em inobservância da imediatidade, devendo ser mantida a dispensa por justa causa do empregado. Embargos conhecidos e providos.

(BRASIL. **Tribunal Superior do Trabalho**. SbDI-1. Relator: Ministro Jose Roberto Freire Pimenta. Publicado no DeJT de 6 de setembro de 2019).

4.3. Vale ressaltar que também esta Casa, ao tratar da possibilidade de aplicação do instituto do perdão tácito ao empregados de empresas estatais, já se manifestou no sentido de que as regras direito público derogam as regras trabalhistas:

"Apesar de apresentarem vários pontos semelhantes com as empresas da iniciativa privada, as empresas públicas e sociedades de economia mista possuem diversas peculiaridades que as distinguem, inclusive em certos aspectos do regime de pessoal.

Por estarem inseridas entre os entes da Administração Pública Indireta, também a elas se aplica o princípio da indisponibilidade do interesse público. Esse princípio determina que os interesses com que lida a Administração, próprios da coletividade, não se encontram à livre disposição de quem quer que seja - inclusive dos próprios administradores.

Como consequência, o princípio da indisponibilidade do interesse público pelas empresas públicas e sociedades de economia mista conduz à impossibilidade de aplicação do instituto do perdão tácito."

(BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Manual de Direito Disciplinar para Estatais**. Pág 143. Brasília, julho de 2020).

4.4. É possível afirmar, portanto, que não há divergências nem administrativas, nem judiciais quanto à preponderância da aplicação das regras de direito público aos procedimentos disciplinares dos empregados públicos.

4.5. **Da aplicabilidade das regras de direito público aos recursos em matéria disciplinar**

4.5.1. Já se viu, ao longo desta Nota Técnica, que as regras de direito público tendem a derogar as normas de direito privado no âmbito das atividades-meio exercidas pelas empresas estatais, inclusive na aplicação de sanções disciplinares aos empregados daquelas entidades. **Passa-se, a partir de agora, a analisar especificamente o regramento a ser adotado quanto aos recursos em procedimentos disciplinares de empresas estatais.**

4.5.2. A preponderância das regras de direito público nos processos disciplinares das empresas estatais resulta na necessidade de respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Como consequência da aplicação de tais princípios, exsurge, quase de forma natural, um de seus mais famosos consectários, o princípio do duplo grau de jurisdição:

"O art. 5º, LV, da CF assegura aos litigantes, no processo administrativo, o direito à ampla defesa,

com os meios e recursos (em sentido genérico) a ela inerentes. Diante dessa garantia constitucional, o norte que deve orientar a interpretação das normas legais e regulamentares é o princípio da recorribilidade ou da revisibilidade das decisões administrativas, também designado como *princípio do duplo grau de jurisdição administrativa*."

(FERRAZ, SERGIO e outro. **Processo Administrativo**. Pag. 228. 1º Edição. São Paulo: Malheiros, 2003) **O destaque é do original**.

4.5.3. O recurso, instrumento mais conhecido de concretização da garantia constitucional do duplo grau de jurisdição, visa impugnar a decisão proferida por autoridade, com o objetivo de obter a sua reforma ou invalidação. Apesar da previsão constitucional possuir diversos fundamentos, entre os quais estão a falibilidade humana e o inconformismo das partes vencidas, CÂNDIDO RANGEL DINAMARCO destaca que "o principal fundamento para a manutenção do princípio do duplo grau é de natureza política: nenhum ato estatal pode ficar imune aos necessários controles" (DINAMARCO, Cândido Rangel e outros. **Teoria Geral do Processo**. 26ª edição. Pág. 81. São Paulo: Malheiros, 2010).

4.5.4. A Administração Pública criou diversos mecanismos para o controle de seus próprios atos, quase todos eles baseados na sua estrutura hierarquizada. Afinal, dois dos principais efeitos da hierarquia são exatamente as funções de fiscalização e de revisão:

"Outro efeito da hierarquia é o de *fiscalização* das atividades desempenhadas por agentes de plano hierárquico inferior para a verificação de sua conduta não somente em relação às normas legais e regulamentares, como ainda no que disser respeito às diretrizes fixadas por agentes superiores.

Decorre também da hierarquia o poder de *revisão* dos atos praticados por agentes de nível hierárquico mais baixo. Se o ato contiver vício de legalidade, ou não se coadunar com a orientação administrativa, pode o agente superior revê-lo para ajustamento a essa orientação ou para restaurar a legalidade." (**O grifo não é nosso**).

(CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. pág 72. 31ª edição. São Paulo: Atlas, 2017)

4.5.5. Ora, se a função principal dos recursos é permitir que os atos estatais sejam objeto de controle e se a Administração Pública montou estrutura de supervisão baseada na hierarquia, nada mais natural do que dinâmica recursal estatal estar organizada com base no princípio hierárquico. Afinal, ao julgar recursos às decisões prolatadas por autoridades de mais baixo escalão, os agentes públicos de hierarquia superior podem, ao mesmo tempo, fiscalizar e, eventualmente, reformar julgamentos por elas realizados.

4.5.6. As leis federais que versam sobre processos administrativos disciplinares confirmam que a estrutura recursal adotada em sede federal é hierarquizada. Nesse sentido, o §1º do artigo 107 da Lei nº 8.112/90 determina que o recurso seja "dirigido à autoridade imediatamente superior à que tiver expedido o ato ou proferido a decisão, e sucessivamente, em escala ascendente, às demais autoridades", enquanto o §1º do artigo 56 da Lei nº 9.784/99 afirma que "o recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade superior".

4.5.7. Nesse ponto, seria possível questionar se o princípio hierárquico, norma de direito público fundante da estrutura da Administração Pública direta, encontraria aplicação às normas recursais dos processos disciplinares de empresas estatais. Entende-se que sim e com base em três fundamentos principais.

4.5.8. Primeiro, porque os recursos são instituto de direito processual, inapelavelmente um ramo do direito público. Pouco importa se o direito processual se presta a desenhar os procedimentos a serem adotados para a resolução de conflitos de natureza privada ou pública, civil ou criminal, administrativa ou trabalhista; a natureza do direito adjetivo será sempre pública.

4.5.9. Segundo, porque como já se viu exaustivamente ao longo desta Nota Técnica, em que pese a estrutura predominantemente de direito de privado das empresas integrantes da Administração Pública Indireta, ela sofre forte e constante influxo das normas de direito público. Em algumas matérias, como é o caso de admissão de empregados, extinção de vínculos trabalhistas e, especialmente, nas sanções disciplinares, a influência das normas de direito público é ainda maior, isso quando não afastam por

completo a incidência das normas de direito privado.

4.5.10. Terceiro, porque ainda que, com base na relativa autonomia das empresas estatais, discuta-se a possibilidade delas estabelecerem, ou não, uma instância recursal para a discussão das decisões disciplinares, uma vez estabelecida a possibilidade de utilização de recursos para impugnação das decisões, a empresa atrai para o seu regramento disciplinar todo o arcabouço de direito público inerente aos recursos, inclusive a necessidade de respeito à hierarquia.

4.5.11. **Assim, pelas razões aqui expostas, uma vez que a Corregedoria do SERPRO integre a estrutura do Conselho de Administração da empresa, entende-se não ser possível atribuir ao Comitê de Integridade daquela entidade a competência para o julgamento dos recursos que visem impugnar as decisões adotadas pela unidade correcional. Considerando, porém, que o julgamento de recursos em processos disciplinares foge às atividades tradicionalmente exercidas por um Conselho de Administração empresarial, é possível que sejam criadas, na estrutura do C.A., unidades com o específico propósito de realizar esses julgamentos, como acontece, por exemplo, na Caixa Econômica Federal, outra empresa pública federal.**

4.6. Da iminente alteração da norma CGPAR nº 44

4.6.1. O artigo 4º da Resolução CGPAR nº 44, de 30 de dezembro de 2022, estabeleceu de forma cristalina que "a corregedoria e a ouvidoria deverão ser vinculadas diretamente ao Conselho de Administração". Parece não haver dúvida, portanto, de que a referida norma não deixou espaço às empresas estatais federais para a adoção de estruturas organizacionais distintas.

4.6.2. No ponto 4.5, defendeu-se, em obediência ao princípio hierárquico, que as decisões disciplinares adotadas pela Corregedoria do SERPRO, caso impugnadas, deveriam ser revisitadas pelo Conselho de Administração, em prestígio à estrutura estabelecida pela Resolução CGPAR nº 44.

4.6.3. Não se desconhece, porém, que a opinião aqui adotada, de cunho estritamente legal, pode ter consequências práticas indesejáveis.

4.6.4. Grande parte das atribuições dos Conselhos de Administração das empresas estatais é idêntica à das empresas privadas e está definida no artigo 142 da Lei das S.A. (Lei nº 6.404/76). A esmagadora maioria das incumbências do Conselho de Administração previstas na Lei das Sociedades por Ações diz respeito à atividade-fim da empresa estatal, estando intimamente ligadas à fixação de objetivos e metas para os negócios da companhia e à escolha, destituição e fiscalização dos seus gestores. Além delas, o artigo 18 da Lei nº 13.303/2016, o Estatuto das Estatais, também incumbiu o Conselho de Administração de outros deveres, tais como a discussão, a aprovação e o monitoramento de decisões que envolvam práticas de governança corporativa ou a implementação e a supervisão de sistemas de gestão de riscos e de controle interno.

4.6.5. Como se nota, portanto, o Conselho de Administração integra a alta administração das empresas estatais e, em regra, as suas atividades não estão ligadas à execução das rotinas das companhias, mas à definição de políticas, metas e objetivos e à fiscalização dos administradores, esses, sim, responsáveis pela implementação das políticas e pelas atividades executivas.

4.6.6. Além disso, os Conselhos de Administração possuem estrutura colegiada o que, por si só, já demanda uma enorme mobilização para adoção de decisões.

4.6.7. Assim, pelos motivos expostos, entende-se que os Conselhos de Administração podem não configurar a unidade mais adequada, na estrutura das empresas estatais, para a realização de julgamentos de recursos disciplinares interpostos das decisões adotadas pela Corregedoria das empresas públicas e sociedades de economia mista, razão pela qual configura uma boa prática a criação, no âmbito dos C.A.s, de unidades especializadas na apreciação das peças recursais.

4.6.8. Contudo, tendo em vista a iminente alteração da Resolução CGPAR nº 44, de modo a permitir que as Corregedorias sejam vinculadas as outras unidades das empresas públicas que não os Conselhos de Administração, consideramos que o mais razoável seja aguardar a publicação da nova resolução para então avaliar qual a alocação da Corregedoria melhor se adequa à realidade da empresa estatal, ante a questão da competência para julgamento de recursos.

5. CONCLUSÃO

5.1. Destarte, conclui-se que, uma vez que a Corregedoria do SERPRO integre a estrutura do Conselho de Administração (CA) da empresa, **não é possível atribuir a competência para o julgamento de recursos que visem impugnar as decisões da unidade correcional a setor estranho à estrutura do CA, em respeito ao princípio da hierarquia.**

5.2. No entanto, tendo em vista a iminente alteração da Resolução CGPAR nº 44, de modo a permitir a vinculação das Corregedorias a outras unidades das estatais, que não os Conselhos de Administração, consideramos que o mais razoável seja aguardar a publicação da nova resolução para então avaliar qual a alocação da Corregedoria melhor se adequa à realidade da empresa estatal, ante a questão da competência para julgamento de recursos.

5.3. Por fim, submete-se a presente Nota Técnica para aprovação do Coordenador-Geral da CGUNE.



Documento assinado eletronicamente por **BERNARDO CORREA CARDOSO COELHO, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 02/10/2023, às 11:53, 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://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2888332 e o código CRC 4F0F9C8A



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CGUNE

1. Aprovo a Nota Técnica nº 2397/2023/CGUNE/DICOR/CRG.
2. Encaminho o processo à consideração superior da Diretora de Articulação, Monitoramento e Supervisão do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.



Documento assinado eletronicamente por **BRUNO WAHL GOEDERT**, **Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos**, em 04/10/2023, às 15:12, 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://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2975767 e o código CRC DE9E4FBB

Referência: Processo nº 00190.102616/2023-29

SEI nº 2975767



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO DICOR

1. De acordo com a Nota Técnica nº 2397/2023/CGSUNE/DICOR/CRG (2888332), aprovada pelo Despacho CGUNE 2975767.
2. À apreciação do Senhor Corregedor-Geral da União.



Documento assinado eletronicamente por **CARLA RODRIGUES COTTA, Diretor de Articulação, Monitoramento e Supervisão do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal**, em 04/10/2023, às 16:25, 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://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2975985 e o código CRC 7605797F

Referência: Processo nº 00190.102616/2023-29

SEI nº 2975985



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CRG

1. De acordo com a Nota Técnica N° 2397/2023/CGUNE/DICOR/CRG (2888332), aprovada pelos Despachos CGUNE (2975767) e DICOR (2975985), bem como com os esclarecimentos prestados mediante o Despacho CGUNE (3001925)
2. Encaminhe-se à CGSSIS para conhecimento e divulgação ao consulente, e à CGUNE para inclusão na Base de Conhecimento da CGU.



Documento assinado eletronicamente por **RICARDO WAGNER DE ARAÚJO**, **Corregedor-Geral da União**, em 09/11/2023, às 15:31, 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://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 3007194 e o código CRC 91C68EF8

Referência: Processo nº 00190.102616/2023-29

SEI nº 3007194