



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 929/2022/CGUNE/CRG

PROCESSO Nº 00190.101650/2022-03

INTERESSADO: INSTITUTO DE PESQUISAS JARDIM BOTÂNICO DO RIO DE JANEIRO, COORDENAÇÃO-GERAL DE UNIFORMIZAÇÃO DE ENTENDIMENTOS

1. ASSUNTO

1.1. Consulta acerca da competência interna de instauração de procedimentos disciplinares.

2. REFERÊNCIAS

2.1. Referência 1. BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em planalto.gov.br.

2.2. Referência 2. BRASIL, Controladoria-Geral da União. Manual de Processo Administrativo Disciplinar. jan. 2021. Disponível em repositorio.cgu.gov.

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Auditor Interno do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ), encaminhada por meio de correspondência eletrônica dirigida à Coordenadora da Coordenação-Geral de Promoção de Integridade do SISCOR – COPIS (2288052), na qual traz questionamento acerca da competência interna para a instauração de procedimentos disciplinares.

3.2. Transcreve-se o inteiro teor do expediente:

1. Cumprimentando-a, encaminho consulta a respeito das competências da Auditoria Interna do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ) referentes a atividades correicionais, com fulcro no art. 53, I, do regimento interno da CGU.

2. De acordo com o regimento interno (RI) do JBRJ (Portaria 180/2018, anexa), à Auditoria Interna do Instituto compete promover a instauração de sindicâncias e PADs:

Art. 19. À Auditoria Interna compete: (...) VI - analisar a pertinência de denúncias relativas à atuação dos dirigentes e servidores do JBRJ, promovendo a instauração de sindicâncias e processos administrativos disciplinares. (grifou-se)

3. Por outro lado, o item 9.3 do Manual de PAD da CRG/CGU:

Em regra, é o regimento interno de cada órgão público federal que soluciona tal lacuna, definindo a autoridade competente para instaurar a sede disciplinar. De um modo geral, tal competência é da autoridade a que os servidores faltosos estejam subordinados. Segundo Marçal Justen Filho:

A competência para instauração do processo disciplinar recai, em princípio, sobre a autoridade titular da competência para impor a sanção administrativa. Mas é possível que a lei ou o regulamento dissociem as duas competências, respeitando-se a regra do art. 141 da Lei nº 8.112/90 (que dispõe genericamente sobre o assunto).

(...) complementando, no que diz respeito à competência para instaurar cada uma das espécies de processo disciplinar, sugere-se, de acordo com a doutrina de Adriane de A. Lins e Debora V. S. B.

Denys, que seja dada:

a) à autoridade máxima do órgão (presidente da autarquia ou da fundação), competência para instaurar as sindicâncias investigatórias e punitivas, com o fim de apurar as irregularidades ocorridas:

i) no âmbito da Administração Central; e (...)

4. *Vê-se assim que a regra de competência de PAD deve ser buscada no RI.*

5. *Por outro lado, o Manual de PAD, s.m.j., sugere que a praxe na Administração Pública Federal é a detenção do poder de instauração de sindicâncias e PADs por aquele que é também o titular do poder disciplinar (autoridade titular da competência para impor a sanção administrativa).*

6. *Assim ocorre no JBRJ, autarquia na qual está consolidada a praxe administrativa de a Auditoria Interna -- ou, quando existente, comissão específica criada para a gestão de temas correicionais -- recomendar à Presidência do Instituto a abertura de PAD, sendo a instauração de PAD pela Auditoria Interna entendida como inadequada.*

7. *O mesmo ocorre em relação à sindicância investigativa: a praxe e o entendimento institucional vão no sentido de conferir o poder de instauração à Presidência da autarquia, cabendo à Auditoria Interna recomendar ou não a instauração de sindicâncias.*

8. *Diante do exposto, submeto consulta a essa d. Coordenadora-Geral de Promoção de Integridade do SISCOR com vistas a estabelecer se a Auditoria Interna do JBRJ deve limitar-se a recomendar a instauração de sindicâncias e PADs ou se, ao contrário, ela deve instaurar sindicâncias e PADs independentemente de manifestação posterior.*

3.3. Em razão do objeto de exame e das competências desta Coordenação, decidiu-se pelo encaminhamento do processo para análise e manifestação nesta instância consultiva.

3.4. Anexa à correspondência veio a Portaria 180/2018 - regimento interno do JBRJ (2288054).

3.5. É o relatório.

4. ANÁLISE

4.1. Inicialmente, por entender ser de extrema importância à presente análise, cabe a reprodução completa e com destaques do trecho citado do Manual de Processo Administrativo Disciplinar da CGU - pgs. 94 e 95:

9.3. COMPETÊNCIA PARA INSTAURAR O PAD/SINDICÂNCIA

Diante do silêncio da Lei nº 8.112/90, a competência para instaurar os procedimentos disciplinares, no âmbito da Administração Pública Federal, depende de regulamentação da matéria que deve ser feita de acordo com a estrutura de cada órgão.

Em regra, é o regimento interno de cada órgão público federal que soluciona tal lacuna, definindo a autoridade competente para instaurar a sede disciplinar. De um modo geral, tal competência é da autoridade a que os servidores faltosos estejam subordinados.

Segundo Marçal Justen Filho:

A competência para instauração do processo disciplinar (que dispõe **recai, em princípio, sobre a autoridade titular da competência para impor a sanção administrativa. Mas é possível que a lei ou o regulamento dissociem as duas competências, respeitando-se a regra do art. 141 da Lei nº 8.112/90** genericamente sobre o assunto).⁶¹

Caso a irregularidade ocorra em unidades diferentes de um mesmo órgão/entidade, ensejando superposição hierárquica de comandos distintos, o procedimento disciplinar deverá, em regra, ser instaurado pela autoridade que tenha ascendência funcional comum sobre as unidades envolvidas.

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. CARGO EM COMISSÃO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. INCOMPETÊNCIA DA AUTORIDADE. NULIDADES. OFENSA AO DEVIDO PROCESSO LEGAL.

INOCORRÊNCIA. COMISSÃO DISCIPLINAR. ART. 149 DA LEI Nº 8.112/90. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE PELO PODER JUDICIÁRIO DO MÉRITO ADMINISTRATIVO. “WRIT “ IMPETRADO COMO FORMA DE INSATISFAÇÃO COM O CONCLUSIVO DESFECHO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. ORDEM DENEGADA. I - Consoante entendimento doutrinário e jurisprudencial, em regra, a autoridade administrativa é competente para determinar a instauração do processo administrativo disciplinar que vise a apurar faltas de seus subordinados. Entretanto, se o caso a ser apurado envolve pessoas de diferentes níveis hierárquicos, a competência para instauração do processo será deslocada para a autoridade que tenha ascendência hierárquica sobre todos os servidores envolvidos. II - Nos termos da Lei nº 8.112/90 - art. 167, § 2º - havendo mais de um indiciado e diversidade de sanções o julgamento caberá à autoridade competente para a imposição da pena mais grave. (...)

(BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, MS nº 6078/DF - 1998/0093552-5. Relator: Ministro Gilson Dipp, julgado em 9/4/2003, publicado em 28/4/2003)

Pode acontecer, ainda, de estarem envolvidos servidores de vários órgãos na mesma irregularidade. Nesses casos, recomenda-se a instauração da comissão de processo administrativo disciplinar por ato conjunto entre os dirigentes máximos de cada órgão, ou ainda, diretamente pela CGU. **Enfim, complementando, no que diz respeito à competência para instaurar cada uma das espécies de processo disciplinar, sugere-se, de acordo com a doutrina de Adriane de A. Lins e Debora V. S. B. Denys, que seja dada:**

a) à autoridade máxima do órgão (presidente da autarquia ou da fundação), competência para instaurar as sindicâncias investigatórias e punitivas, com o fim de apurar as irregularidades ocorridas:

i) no âmbito da Administração Central; e

ii) no âmbito das demais unidades da Federação, quando a natureza e a gravidade dos fatos e os envolvidos exigirem;

b) à autoridade máxima do órgão (presidente da autarquia ou da fundação) competência para instaurar os processos disciplinares e os ritos sumários, com o fim de apurar as irregularidades ocorridas em todo o território nacional;

c) aos chefes das regionais (gerentes executivos, superintendentes regionais, delegados regionais) competência para instaurar as sindicâncias investigatórias e punitivas, com o fim de apurar as irregularidades ocorridas no âmbito de suas respectivas jurisdições.⁶² (grifou-se)

4.2. De plano, cuida ressaltar que a ausência de regulamentação legal quanto à competência para a instauração de procedimentos disciplinares no âmbito da Administração Pública importa em um primeiro passo na necessidade de verificação da estruturação hierárquica interna de um órgão ou entidade pública, visando, com isso, uma correta atribuição de competência desta natureza junto ao eixo de responsabilidades de uma determinada autoridade administrativa.

4.3. Outrossim, a norma de regulamentação interna de um órgão constitui-se como principal parâmetro de verificação da efetiva distribuição das competências de atuação das autoridades administrativas no seu âmbito, dentre elas, a competência para a instauração de procedimentos disciplinares.

4.4. Nesse sentido, o exame da regularidade de distribuição de competências internas requer preliminarmente uma verificação da sintonia e da adequação das disposições existentes na respectiva jurisdição regimental em relação aos correspondentes regramentos legais aplicáveis, como por exemplo, das regras de competência para a aplicação de sanções de caráter disciplinar estabelecidas no art. 141 da Lei nº 8.112/90 a seguir transcrito:

Art. 141. As penalidades disciplinares serão aplicadas:

I - pelo Presidente da República, pelos Presidentes das Casas do Poder Legislativo e dos Tribunais Federais e pelo Procurador-Geral da República, quando se tratar de demissão e cassação de aposentadoria ou disponibilidade de servidor vinculado ao respectivo Poder, órgão, ou entidade;

II - pelas autoridades administrativas de hierarquia imediatamente inferior àquelas mencionadas no inciso anterior quando se tratar de suspensão superior a 30 (trinta) dias;

III - pelo chefe da repartição e outras autoridades na forma dos respectivos regimentos ou regulamentos, nos casos de advertência ou de suspensão de até 30 (trinta) dias;

IV - pela autoridade que houver feito a nomeação, quando se tratar de destituição de cargo em comissão.

4.5. Sob esta ótica, impõe esclarecer que tanto as competências de instauração de procedimentos disciplinares quanto aquelas relacionadas às conseqüentes aplicações de sanção não pertencem a exclusivo e único eixo de competência atribuído às autoridades máximas dos órgãos, sendo possível, dessa forma, a delegação destas competências para outras autoridades no âmbito interno, como se passa a demonstrar nas linhas seguintes.

4.6. Oportuno registrar que o Decreto nº 5.480/05, que dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, estabelece que a instauração de procedimentos e processos disciplinares é de competência das unidades setoriais de correição:

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

(...)

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](#) ;

4.7. Em sentido mais amplo, cumpre destacar ainda que, em casos de ausência de unidade correcional, geralmente as competências para o exercício das atividades correccionais são repassadas às unidades internas já existentes, como a Auditoria Interna, a Diretoria de Gestão Interna, ou, noutros casos, são atribuídas a unidades ligadas à instância administrativa superior, apresentando em suas denominações alguma indicação de relação com a atividade correcional.

4.8. Nestas situações, a responsabilidade pela instauração de processos disciplinares é transferida aos titulares das respectivas unidades, de modo que as funções correccionais são acumuladas com outras funções inerentes à área específica incorporadora. Note-se que a adoção deste modelo de estruturação organizacional, de conjugação das atividades correccionais com outras atividades específicas finalísticas, gera uma acumulação de responsabilidades, podendo acarretar em uma sobrecarga de trabalho, com afetação direta na eficiência e na qualidade das tarefas executadas.

4.9. À parte do quadro anteriormente exposto, cabe dizer novamente que, tanto na ausência quanto na existência de unidade de corregedoria, a delegação de competência de instauração tem como fundamento as disposições regimentais internas estabelecidas, cuja validação de eficácia e distribuição se concretiza a partir da publicação de ato normativo subscrito pela autoridade máxima do órgão. Este ato representa uma decisão superior de compartilhamento da competência, posto que a autoridade máxima não renuncia a sua competência originária de instauração de processos.

4.10. Depreende-se, portanto, que o compartilhamento da competência de instauração se trata, em parte, de ato discricionário da autoridade superior, tendo por fundamento a estruturação interna e modelo de gestão administrativa implantado no órgão ou entidade.

4.11. Oportuno adicionar que, em regra, nos casos de descentralização de parcela de uma competência originariamente conferida à autoridade máxima para outras autoridades responsáveis por unidades internas, o fundamento decisório do ato é norteado pela afinidade e especialização das respectivas unidades em relação à matéria objeto de delegação; como é o caso das corregedorias, em que os seus titulares recebem a competência de instauração de processos disciplinares em razão da especialização da unidade na matéria correcional.

4.12. Neste ponto, importante identificar que, no que tange às corregedorias, a competência de instauração pode abranger os seguintes processos e procedimentos: sindicância investigativa para apuração da materialidade e/ou autoria relacionadas a denúncias/representações, investigação preliminar sumária, processo administrativo disciplinar, sindicância acusatória, sindicância patrimonial e processos administrativos de responsabilização de entes privados. Por sua vez, impende salientar que esta competência também pode se estender em toda a sua amplitude em relação àquelas unidades que assumem as atividades correcionais internas, ou seja, nos casos de inexistência de unidades setoriais de corregedoria.

4.13. Somente como referência, cabe a menção de que no âmbito desta Controladoria-Geral da União a competência para a instauração de processos administrativos disciplinares é originariamente atribuída ao dirigente máximo da Pasta, conforme inciso II do art. 52 da Lei nº 13.844/2019, sendo delegada ao seu Corregedor-Geral da União, em conformidade com o regimento interno e normas e regulamentos aplicáveis, por força do inciso IX do art. 13 do Anexo I do Decreto nº 9.681/2019, do art. 51 da Instrução Normativa CGU nº 14/2018, e art. 4º, VIII, do Decreto nº 5.480/05.

4.14. Vale observar que, sem prejuízo da existência de uma competência originária e genérica da autoridade máxima para instauração de procedimentos disciplinares, alicerçada nos parâmetros do poder hierárquico, a competência específica para a instauração advém de uma delegação em caráter permanente ou temporário, que se torna mais clara e estável em situações de existência e previsão regimental de unidade especializada com capacidade técnica de assumir esta responsabilidade.

4.15. A título de esclarecimento, assevere-se que esta divisão de atribuições não traz qualquer impacto à contagem da fluência do prazo prescricional, que tem como marco inicial a data em que o fato se tornou conhecido por qualquer uma das autoridades competentes (delegante ou delegada).

4.16. Em vista das considerações anteriores, cumpre consignar que a força normativa do regimento interno de um órgão ou entidade é que define a competência de instauração de sindicâncias e processos disciplinares, em conformidade, portanto, com os termos definidos no art. 19 do Regimento Interno da autarquia a qual pertence o consulente:

Art. 19. À Auditoria Interna compete:

(...)

*e VI - analisar a pertinência de denúncias relativas à atuação dos dirigentes e servidores do JBRJ, **promovendo a instauração de sindicâncias e processos administrativos disciplinares.** (grifou-se)*

4.17. Nesta linha de raciocínio, constata-se a toda evidência, que as competências de instauração de processos sindicâncias e disciplinares não são uma exclusividade da autoridade máxima do órgão, cabendo, portanto, a sua delegação.

4.18. Conforme se observa, o entendimento do consulente acerca da exclusividade destas competências em torno da autoridade máxima do órgão

decorreu da leitura e interpretação do seguinte trecho do manual de processo administrativo disciplinar da CGU, cujo conteúdo novamente se reproduz - pgs. 94 e 95:

(...) Enfim, complementando, no que diz respeito à competência para instaurar cada uma das espécies de processo disciplinar, sugere-se, de acordo com a doutrina de Adriane de A. Lins e Debora V. S. B. Denys, que seja dada:

a) à autoridade máxima do órgão (presidente da autarquia ou da fundação), competência para instaurar as sindicâncias investigatórias e punitivas, com o fim de apurar as irregularidades ocorridas:

(...)

b) à autoridade máxima do órgão (presidente da autarquia ou da fundação) competência para instaurar os processos disciplinares e os ritos sumários, com o fim de apurar as irregularidades ocorridas em todo o território nacional;

(...)

4.19. Ocorre que, a referência acima envolve doutrina relacionada à apreciação da competência genérica e originária de instauração de processos disciplinares, sem relação direta com uma possível delegação interna de competência, com base na estruturação organizacional e normativa do órgão ou entidade.

4.20. Na verdade, o entendimento apresentado no manual desta CGU traz sustentação no sentido de que, em regra, diante da ausência de regramento acerca da competência de instauração na Lei nº 8.112/90, cabe ao regimento interno de cada órgão defini-las. É o que se depreende do seguinte trecho - pg. 94:

Diante do silêncio da Lei nº 8.112/90, a competência para instaurar os procedimentos disciplinares, no âmbito da Administração Pública Federal, depende de regulamentação da matéria que deve ser feita de acordo com a estrutura de cada órgão.

Em regra, é o regimento interno de cada órgão público federal que soluciona tal lacuna, definindo a autoridade competente para instaurar a sede disciplinar. (...)

4.21. Por fim, é de bom tom esclarecer que, a rigor, a competência para a imposição de sanção administrativa não está vinculada à competência para a correspondente instauração de processos disciplinares, devendo, no entanto, observar este fator legal nas hipóteses de alteração e constituição de regimentos internos e regulações específicas que tratem sobre a matéria, conforme já mencionado.

4.22. Cuida destacar ainda, em arremate, acerca da não caracterização como regra do entendimento de que o poder para a instauração de procedimentos e processos disciplinares deve estar adstrito à autoridade a qual os servidores faltosos estejam subordinados, tendo em vista que, como ressaltado em linhas anteriores, esta circunstância se fundamenta em uma concepção genérica para a definição de competência, não excluindo, pois, a possibilidade de sua delegação para outras autoridades que não tenham vínculo de subordinação com servidores na linha hierárquica descendente.

4.23. Em vista de todos os argumentos apresentados, conclui-se que a via de alteração da competência de instauração de sindicâncias e procedimentos disciplinares em órgãos e entidades públicas deve, a princípio, ocorrer por meio da alteração ou inovação do próprio conteúdo dos respectivos regimentos internos, aproveitando, ainda, o ensejo, para acentuar os efeitos benéficos da criação de unidades especializadas em matéria correcional como centros de competência delegada.

5. CONCLUSÃO

5.1. Ante o exposto, conclui-se que a competência de instauração de procedimentos e processos disciplinares não está restrita à autoridade máxima de órgão ou entidade pública, podendo ser delegada dentro dos parâmetros definidos nos respectivos regimentos internos.

5.2. À consideração superior da Coordenadora-Geral de Uniformização de Entendimentos.



Documento assinado eletronicamente por **JULIANO REGIS COSTA PIRES, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 04/05/2022, às 12:06, 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 2354494 e o código CRC 05BB0217



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CGUNE

Aprovo a Nota Técnica nº 929/2022/CGUNE/CRG, que concluiu que "*a competência de instauração de procedimentos e processos disciplinares não está restrita à autoridade máxima de órgão ou entidade pública, podendo ser delegada dentro dos parâmetros definidos nos respectivos regimentos internos.*".

Encaminho ao Senhor Corregedor-Geral da União, para apreciação.



Documento assinado eletronicamente por **AMANDA CERQUEIRA DE MORAES, Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos**, em 04/05/2022, às 12:40, 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 2358565 e o código CRC F13DEC0D

Referência: Processo nº 00190.101650/2022-03

SEI nº 2358565



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CRG

De acordo com a Nota Técnica nº 929/2022/CGUNE/CRG aprovada pelo Despacho CGUNE (2358565), que concluiu que *"a competência de instauração de procedimentos e processos disciplinares não está restrita à autoridade máxima de órgão ou entidade pública, podendo ser delegada dentro dos parâmetros definidos nos respectivos regimentos internos."*

Remeta-se os autos à COPIS para providências de resposta ao demandante.



Documento assinado eletronicamente por **GILBERTO WALLER JUNIOR, Corregedor-Geral da União**, em 05/05/2022, às 15:05, 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 2358834 e o código CRC A77C4537

Referência: Processo nº 00190.101650/2022-03

SEI nº 2358834