



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 1635/2023/CGUNE/DICOR/CRG

PROCESSO Nº 00190.105129/2023-18

INTERESSADO: UNIVERSIDADE FEDERAL DOS VALES DO JEQUITINHONHA E MUCURI

1. ASSUNTO

1.1. Encaminhamento de dúvidas sobre processo administrativo disciplinar.

2. REFERÊNCIAS

2.1. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

2.2. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

2.3. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB).

2.4. Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005.

2.5. Portaria Normativa CGU nº 27, de 11 de outubro de 2022.

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. Trata-se de dúvidas suscitadas pela instituição de ensino superior (IES) acerca do exercício da competência legal de instaurar e julgar processos administrativos disciplinares.

3.2. O consultante encaminhou o Ofício nº 74/2023/SECPAD/REITORIA, elencando seis questões sobre a matéria (2798348 e 2798350). O expediente foi dirigido à Diretoria de Articulação, Monitoramento e Supervisão do Siscor, que despachou o assunto à CGUNE, para que proceda à análise e manifestação (2798355). É o relato.

4. ANÁLISE

4.1. No Ofício nº 74/2023/SECPAD/REITORIA, o consultante descreve sucintamente o objeto de um PAD em curso na IES e arremata com as seguintes questões:

a) No caso em apreço, o Reitor e o Vice-Reitor, de fato, como suscitado pela Comissão Processante, estariam impedidos de atuar neste processo disciplinar, haja vista que o objeto em apuração está relacionado à análise da Prestação de Contas da UFVJM - Exercício 2019, apresentada pela atual gestão?

b) A Procuradoria Geral Federal junto à UFVJM apresentou entendimento de que existe um impedimento parcial para que o Reitor e o Vice-Reitor atuem no processo. Assim, manifestou que há o impedimento das partes citadas, para promover o processo, mas não para a sua instauração, pois é responsabilidade do servidor apurar indícios de irregularidade, não lhe sendo facultativo tal ônus. Entende-se, portanto, que não há vícios na instauração do PAD ou de outros atos que antecedem o julgamento. Diante do exposto, questiona-se: Prospera o entendimento apresentado pelo órgão consultivo deste órgão?

c) Caso seja considerado a existência de impedimento **parcial ou absoluto** do Reitor e do Vice-Reitor para atuação no processo, tal situação não se estenderia ao Decano?

d) No caso em análise, caberia ao decano da UFVJM proceder com o julgamento deste processo disciplinar, conforme recomendado pela PGF?

e) Caso **não** seja esse o entendimento da CGU (que a autoridade seja o decano), quem seria competente para proceder com o julgamento desse processo?

f) De modo geral, em casos que haja impedimento ou suspeição de todas as autoridades competentes para instauração de procedimentos nesta IFES, quais sejam, Reitor, Vice-Reitor, Decano e Corregedor, a quem caberia instaurar e julgar os processos que se façam necessários?

4.2. Preliminarmente, convém pontuar que não cabe à CGUNE pronunciar-se sobre casos

concretos. Destarte, o objetivo desta nota técnica consiste na análise em abstrato das questões arguidas.

4.3. Quanto ao item "a", o impedimento do servidor procede do interesse direto ou indireto na matéria do processo administrativo (art. 18, I, da Lei nº 9.784/99). Sob o ponto de vista disciplinar, o interesse que dá causa ao impedimento é bitolado pela repercussão virtual do escopo do processo na esfera de direitos e deveres da autoridade ou de alguém que lhe seja relacionado. É importante a avaliação prévia da possibilidade de responsabilização em razão do ato administrativo em investigação. O Reitor e o Vice-Reitor podem ter interesse na apuração, contanto que o objeto do PAD tenha potencialidade de alcançá-los correcionalmente.

Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Art. 18. É impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou autoridade que:

I - tenha interesse direto ou indireto na matéria;

4.4. Quanto ao item "b", o *caput* do art. 18 da Lei nº 9.784/99 diz que o servidor e a autoridade são **impedidos de atuar** nas situações que constam dos incisos. A doutrina leciona que integra o verbo "atuar" a prática de atos instrutórios e decisórios. Os atos instrutórios importam, porque influenciam os decisórios. Os atos decisórios, por sua vez, viabilizam a realização do objeto do processo.

No capítulo referente aos impedimentos e suspeições observaremos disposições negativas que proíbem agentes públicos de emitir atos administrativos vinculados ao processo decisório, no que diz respeito ao processo administrativo federal.

Cumprir destacar preliminarmente que a referência aos agentes públicos, proibidos de atuar no processo administrativo diz respeito aos servidores públicos, independentemente da natureza do provimento, posição de hierarquia e escolaridade, bem como as autoridades, que, de acordo com o art. 1º, § 2º, III, da Lei n. 9.784/99, se restringem ao servidor dotado de poder de decisão.

A priori, a legislação sugere a equiparação entre servidor e autoridade, mas não podemos deixar de suscitar que alguns servidores, mesmo sem poder de decisão, podem não se configurar como autoridades, mas desempenham papel decisivo na instrução do processo, desempenhando função de grande relevo com a emissão de parecer conclusivo sobre a matéria técnica, que pode influenciar a autoridade com prerrogativa de decidir.

Tal hipótese pode ser verificada na atuação dos servidores públicos que atuam na comissão de sindicância e processo administrativo disciplinar no âmbito do art. 149 da Lei n. 8.122/90157 e também no que diz a atuação do interventor designado de acordo com o art. 32 da Lei n. 8.987/95 para atuar na intervenção realizada, tendo em vista a apuração da inexecução de contrato de delegação de serviço público. Nas situações aludidas, o(s) servidor(es) que emite(m) parecer conclusivo relativo ao processo punitivo não porta(m) competência para tomar a decisão.

Mesmo nas hipóteses em que o parecer é técnico e de caráter não vinculante há que se considerar o grau de influência que o servidor ou comissão de servidores podem ter no que diz respeito à indicação do conteúdo da decisão administrativa. Tanto é assim que a Lei n. 8.112/90 menciona expressamente o impedimento da comissão no § 2º do seu art. 149.

Nesse contexto, entendemos que o impedimento compreende a autoridade competente para decidir e os servidores que praticam atos diretamente ligados à instrução do processo, pois durante essa fase do expediente a averiguação de fatos e a dilação probatória podem ser maculadas, de modo que o prejuízo concernente aos meios atinge o fim do processo administrativo.

(JÚNIOR, Edilson Pereira N.; CAVALCANTI, Francisco; Marcílio da Silva Ferreira; et al. **Comentários à lei do processo administrativo federal**. São Paulo: Editora Saraiva, 2016, p. 38. E-book. ISBN 9788547202897.).

4.5. Segundo o consultante, foi ventilada a tese de que a instauração do PAD, por ser ato decorrente do exercício do poder vinculado, não padece de vício de impedimento da autoridade. Baseia-se na suposta falta de caráter decisório do ato para justificar-se a inaplicabilidade dos vícios de impedimento e suspeição do sujeito que o pratica.

4.6. Ocorre que a instauração do PAD depende de juízo de admissibilidade do caso. Para isso, é indispensável a verificação dos pressupostos que constam do art. 148 da Lei nº 8.112/90. Dessa maneira, satisfeitas as exigências legais (materialidade e autoria), a autoridade tem o dever de apurar a responsabilidade do autor da conduta.

Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Art. 148. O processo disciplinar é o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido.

4.7. Não se afigura acertado reputar o juízo de admissibilidade um mero despacho de expediente. A autoridade competente para instauração do PAD deve examinar o atendimento de requisitos legais para dar início à persecução. Isso implica revolvimento dos elementos de informação disponíveis para comprovação da infração e indicação do suposto responsável. O material pode provir tanto da denúncia quanto de procedimento investigativo prévio. De qualquer modo, cabe à autoridade a valoração da suficiência das peças encartadas nos autos para prolatar a decisão de deflagrar o rito acusatório adequado (sumário ou ordinário) ao fato.

4.8. Vislumbra-se, pois, no juízo de admissibilidade os atos de interpretação da capitulação legal (subsunção do fato na norma), imputação do ilícito administrativo ao sujeito e possibilidade de reprimenda (subsistência da pretensão punitiva). Independentemente da classificação doutrinária quanto ao grau de liberdade do agente (poder discricionário ou vinculado), existe margem para apreciação fática e, porventura, jurídica não desprezível antes da resolução a respeito do desencadeamento do PAD. Com a devida vênua às vetustas categorias acadêmicas, a realidade administrativa demonstra haver sempre alguma subjetividade no caminho escolhido pela autoridade. Atenta à dinâmica correcional, a Portaria Normativa CGU nº 27/2022 disciplina o juízo de admissibilidade e requer a fundamentação do ato lastreada nos indícios que justifiquem a apuração.

Portaria Normativa CGU nº 27, de 11 de outubro de 2022.

Art. 37. O juízo de admissibilidade é o ato administrativo por meio do qual o titular de unidade setorial de correição decide, de forma fundamentada:

I - pelo arquivamento de denúncia, representação ou relato de irregularidade;

II - pela celebração de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC;

III - pela instauração de procedimento investigativo, no caso de falta de informações ou impossibilidade de obtê-las; ou

IV - pela instauração de processo correcional.

Parágrafo único. Caso sejam identificados indícios de irregularidade cuja competência para apuração não seja da unidade setorial de correição, a matéria deverá ser encaminhada à autoridade competente para a instauração da respectiva apuração.

Art. 38. As denúncias, as representações ou os relatos que noticiem a ocorrência de suposta infração disciplinar ou de ato lesivo contra a Administração Pública praticado por pessoa jurídica, inclusive anônimos, deverão ser objeto de juízo de admissibilidade que avalie a existência de indícios que justifiquem a sua apuração, bem como a espécie de procedimento investigativo ou processo correcional cabível.

§ 1º Para subsidiar o juízo de admissibilidade, o titular da unidade setorial de correição poderá se valer dos procedimentos investigativos previstos neste Capítulo.

§ 2º A denúncia ou representação que não contiver os indícios mínimos que possibilitem sua apuração será motivadamente arquivada.

§ 3º A autoridade competente pode, motivadamente, deixar de deflagrar processo correcional, caso verifique a ocorrência de prescrição antes da sua instauração.

§ 4º No caso de infração disciplinar de menor potencial ofensivo a que se refere o caput do art. 62 desta Portaria Normativa, deverá ser proposta a celebração de TAC.

Art. 39. Se presentes indícios de autoria e materialidade, será determinada a instauração de processo correcional, sendo desnecessária a existência de procedimento investigativo prévio.

Parágrafo único. As informações que constituírem comunicação de ocorrência de suposta infração disciplinar ou de ato lesivo contra a Administração Pública praticado por pessoa jurídica poderá deflagrar a instauração de processo correcional, desde que devidamente motivada e com amparo em investigação prévia.

4.9. Em suma, a participação de autoridade com interesse no PAD, ainda que na simples instauração, não é aconselhável. À vista dos elementos de informação ao alcance do agente público, ele resolverá se iniciará o processo administrativo disciplinar, ou se aprofundará a investigação preliminar, ou se celebrará TAC, ou se arquivará o caso liminarmente. É difícil recusar o caráter decisório do ato que culminar em qualquer uma das alternativas. Por isso, afiguram-se aplicáveis as hipóteses de impedimento e suspeição, mesmo no princípio da apuração disciplinar.

4.10. Quanto ao item "c", o consulente informa haver dispositivo estatutário da Instituição de Ensino Superior que permite a atuação do Decano nas situações de ausência e de impedimento do Reitor e Vice-Reitor simultaneamente. Impende salientar que as causas de impedimento e suspeição são pessoais.

Não se estendem automaticamente a outros agentes que atuem no processo administrativo. A imparcialidade de cada servidor ou autoridade deve ser aferida individualmente. Por conseguinte, a parcialidade do Decano depende de existir alguma das circunstâncias dos arts. 18 ou 20 da Lei nº 9.784/99, ou do art. 149, § 2º, da Lei nº 8.112/90 por analogia (art. 4º da LINDB).

4.11. Quanto ao item "d", havendo impedimento do Reitor e Vice-Reitor, bem como norma permissiva da competência do Decano, cabe-lhe julgar a matéria, salvo para aplicar pena que exceda à sua alçada, nos termos dos arts. 166 e 167 da Lei nº 8.112/90.

4.12. Quanto ao item "e", a resposta necessita de análise do caso concreto. Pelas atribuições da CGUNE, basta a assertiva de que se deve observar a norma de substituição das autoridades primitivas (Reitor e Vice-Reitor). Existindo o preceito que irroga a competência supletiva ao Decano, assiste-lhe o poder-dever de manifestar-se nos autos.

4.13. Quanto ao item "f", se não houver nenhuma autoridade isenta para instaurar e julgar o PAD, significa que falece à Instituição condição objetiva para conduzir a apuração, pois carece do elemento "sujeito competente imparcial" dos atos administrativos de deflagrar o processo e de decidi-lo. Em tal cenário, a CGU, por intermédio da Corregedoria-Geral da União, tem competência para promovê-lo por força dos arts. 2º, I, e 4º, VIII, alínea "a", do Decreto nº 5.480/2005.

Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005.

Art. 2º Integram o Sistema de Correição:

I - como Órgão Central, a Controladoria-Geral da União, por meio da Corregedoria-Geral da União; e

[...]

Art. 4º Compete ao Órgão Central do Sistema:

[...]

VIII - instaurar sindicâncias, procedimentos e processos administrativos disciplinares, em razão:

a) da inexistência de condições objetivas para sua realização no órgão ou entidade de origem;

4.14. Nada obstante, no caso concreto, existe um fato relevante. Foi publicada a Portaria nº 1168, de 14 de junho de 2023, para nomeação de servidora para ocupar o cargo de Corregedora Setorial (CD-4) na IES. Salvo prova em contrário, a nova titular da unidade não tem relação com a controvérsia. Ela atende, portanto, aos requisitos da Lei nº 9.784/99 e da Lei nº 8.112/90 para atuar no PAD. Destarte, as ponderações do item "b" devem ser compreendidas em abstrato. Na situação em tela, afigura-se ao alcance a alternativa de exercício dos poderes correccionais pela autoridade designada recentemente, cuja imparcialidade é aparentemente fora de dúvida. Ilide-se assim o risco de invalidação dos atos processuais.

5. CONCLUSÃO

5.1. Ante o exposto, recomendo o envio desta nota técnica em resposta ao consultante com a orientação de condução do PAD pela Corregedora Setorial nomeada recentemente pela IES.

5.2. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **JOAO VICTOR IOSCA VIERO, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 23/08/2023, às 11:47, 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 2815427 e o código CRC 87FAB74C



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CGUNE

1. De acordo com a Nota Técnica nº 1635/2023/CGUNE/DICOR/CRG (2815427).
2. Encaminhe-se o processo à consideração superior da DICOR, para que a Nota Técnica seja posteriormente submetida à aprovação final pelo Sr. Corregedor-Geral da União.



Documento assinado eletronicamente por **BRUNO WAHL GOEDERT, Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos**, em 23/08/2023, às 11:48, 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 2927826 e o código CRC CCEA87F1

Referência: Processo nº 00190.105129/2023-18

SEI nº 2927826



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO DICOR

1. De acordo com a Nota Técnica 1635 (2815427), aprovada pelo Despacho (2927826).
3. Encaminhe-se à apreciação do Senhor Corregedor-Geral da União.



Documento assinado eletronicamente por **RODRIGO ABIJAODI LOPES DE VASCONCELLOS**, **Diretor de Articulação, Monitoramento e Supervisão do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, Substituto**, em 23/08/2023, às 17:05, 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://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2928472 e o código CRC D24E68AF

Referência: Processo nº 00190.105129/2023-18

SEI nº 2928472



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CRG

1. De acordo com a Nota Técnica N° 1635/2023/CGUNE/DICOR/CRG (2815427), aprovada pelos Despachos CGUNE (2927826) e DICOR (2928472).
2. Encaminhe-se à CGSSIS para conhecimento e providências de resposta 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 28/08/2023, às 10:56, 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 2928495 e o código CRC F2E1C78B

Referência: Processo nº 00190.105129/2023-18

SEI nº 2928495