



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 2258/2023/CGUNE/DICOR/CRG

PROCESSO Nº 00190.109022/2022-68

INTERESSADO: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

1. ASSUNTO

1.1. Consulta sobre matéria disciplinar.

2. REFERÊNCIAS

2.1. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB).

2.2. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil - CPC).

2.3. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal - CPP).

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

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

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

2.7. Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023.

2.8. Decreto nº 3.669, de 23 de novembro de 2000.

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

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. Trata-se de consulta suscitada pelo Gabinete do Ministério da Educação a respeito da competência para instauração de PAD de casos conexos já julgados à luz do Decreto nº 3.669/2000.

3.2. A dúvida consta do Ofício nº 260/2022/CORREGEDORIA/GM/GM-MEC (2534157 e 2534162). Para contextualização do caso, juntaram-se aos autos cópias de peças sobre a discussão ocorrida na pasta (2534163). No que tange ao caso concreto que deu origem à divergência, o assunto foi tratado em reunião com os representantes da CGU e do MEC (2585785). Todavia, remanesce a necessidade de análise da questão trazida a lume em abstrato para a resposta formal ao expediente encaminhado à CGU no ano passado (2842179).

3.3. Por conseguinte, a matéria foi atribuída à CGUNE, a fim de que se manifeste sobre a controvérsia (2876731). É o relato.

4. ANÁLISE

4.1. O MEC discorre sobre controvérsia acerca da necessidade de refazimento de atos processuais em função de informação superveniente da suposta participação de reitor em irregularidades praticadas por servidores de IFES. Discute-se o eventual vício de competência na instauração de PAD, que culmine na responsabilização de agentes públicos, porém não inclua no escopo subjetivo do inquérito administrativo a autoridade máxima da entidade.

4.2. O fundamento jurídico da dúvida procede do art. 1º, I, do Decreto nº 3.669/2000, que prevê a competência do Ministro de Estado da Educação para apurar a responsabilidade administrativa dos dirigentes máximos de entidades vinculadas à pasta, ao lado de servidores que incorram em faltas conexas à conduta ilícita das autoridades.

Decreto nº 3.669, de 23 de novembro de 2000.

Art. 1º Fica delegada competência ao Ministro de Estado da Educação, vedada a subdelegação, sem prejuízo do disposto no [Decreto nº 3.035, de 27 de abril de 1999](#), para:

I - constituir comissão de sindicância ou de processo administrativo disciplinar, destinada a apurar irregularidades relativas a atos de dirigentes máximos de fundação ou de autarquia vinculadas ao Ministério da Educação, inclusive de outros servidores dessas entidades quando conexos com aqueles;

4.3. Em síntese, receia-se que a deflagração de PAD para responsabilização de servidores de entidades vinculadas possa padecer de defeito irremediável na ocasião de sobrevir a informação de que existe conexão entre os atos dos acusados e da autoridade máxima, que não figure no polo passivo da relação processual, haja vista o desconhecimento do fato a princípio. Indaga-se sobre a potencial usurpação da competência do MEC, a qual não é passível de subdelegação, para conduzir e julgar o caso, conforme o texto do *caput* do art. 1º acima, de modo que atraia a nulidade total do PAD, por força do art. 169, *caput*, da Lei nº 8.112/90.

Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Art. 169. Verificada a ocorrência de vício insanável, a autoridade que determinou a instauração do processo ou outra de hierarquia superior declarará a sua nulidade, total ou parcial, e ordenará, no mesmo ato, a constituição de outra comissão para instauração de novo processo.

4.4. O art. 143, *caput*, da Lei nº 8.112/90 ordena que a autoridade que tiver ciência de irregularidade deve promover a sua apuração por meio de sindicância ou PAD. O dispositivo não define quem é a autoridade instauradora das ações disciplinares. Por sua vez, o § 3º diz que a apuração pode desenvolver-se em repartição diferente donde ocorreu a infração, desde que o órgão tenha competência específica para desincumbir-se do mister delegada em caráter permanente ou temporário pelo Presidente da República.

Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Art. 143. A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa.

[*omissis*]

§ 3º A apuração de que trata o *caput*, por solicitação da autoridade a que se refere, poderá ser promovida por autoridade de órgão ou entidade diverso daquele em que tenha ocorrido a irregularidade, mediante competência específica para tal finalidade, delegada em caráter permanente ou temporário pelo Presidente da República, pelos presidentes das Casas do Poder Legislativo e dos Tribunais Federais e pelo Procurador-Geral da República, no âmbito do respectivo Poder, órgão ou entidade, preservadas as competências para o julgamento que se seguir à apuração.

4.5. Há entendimento de que o Presidente da República, por ser a autoridade máxima do Poder Executivo Federal, arroga-se a competência de apurar e punir a conduta de todos os servidores que lhe são subordinados. O poder hierárquico do Presidente alcança os agentes de quaisquer estratos da Administração Pública, razão pela qual ninguém se furta aos efeitos de suas decisões, inclusive no âmbito disciplinar. Não obstante, os dispositivos legais não atribuem privativamente ao Presidente da República o poder disciplinar.

4.6. O art. 167, § 1º, da Lei nº 8.112/90 deixa clara a possibilidade de cisão funcional entre a autoridade instauradora e autoridade julgadora em razão da penalidade cabível à infração. Deduz-se disso que a instauração de processos disciplinares consiste numa competência que pode ser compartilhada por mais de um agente. A estrutura escalonada da Administração permite que autoridades superiores conduzam apurações que caberiam a autoridades inferiores por meio da avocação (art. 11 da Lei nº 9.784/99). Com o mesmo instituto, o deslocamento de competência é viável com fulcro na especialização da matéria (art. 49, § 1º, II, da Lei nº 14.600/2023).

Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Art. 167. No prazo de 20 (vinte) dias, contados do recebimento do processo, a autoridade julgadora proferirá a sua decisão.

§ 1º Se a penalidade a ser aplicada exceder a alçada da autoridade instauradora do processo, este será encaminhado à autoridade competente, que decidirá em igual prazo.

Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Art. 11. A competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos.

Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023.

Art. 49. [omissis]

§ 1º As competências atribuídas à Controladoria-Geral da União compreendem:

[omissis]

II - realizar inspeções, apurar irregularidades, instaurar sindicâncias, investigações e processos administrativos disciplinares, bem como acompanhar e, quando necessário, avocar os referidos procedimentos em curso em órgãos e em entidades federais para exame de sua regularidade ou condução de seus atos, além de poder promover a declaração de sua nulidade ou propor a adoção de providências ou a correção de falhas;

4.7. A convivência de autoridades concomitantemente competentes exige coordenação para não se sobreporem as atividades. No que concerne ao Poder Executivo Federal, a coordenação das ações corretivas é função do Sistema de Correição (Siscor). Ele serve à economia processual, pois evita desperdício de recursos com repetição de trabalhos, à razoável duração do processo, já que autoriza o deslocamento de competência para desafogar os órgãos mais sobrecarregados, a ponto de inexistir condição objetiva para cumprimento da função a contento, e à prevenção de decisões colidentes, porque visa à uniformização na interpretação do Direito.

Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005.

Art. 1º São organizadas sob a forma de sistema as atividades de correição do Poder Executivo Federal, a fim de promover sua coordenação e harmonização.

[omissis]

Art. 4º Compete ao Órgão Central do Sistema:

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

[omissis]

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

[omissis]

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;

[omissis]

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

4.8. Os institutos da conexão e da continência têm finalidades semelhantes. Eles reúnem processos para apreciação da mesma autoridade, a fim de que haja unidade instrutória (economia) e decisória (segurança jurídica). Contudo, a reunião processual só vale com o propósito de concretizar os princípios que respaldam a medida.

Tanto a conexão quanto a continência (em uma de suas hipóteses) produzem o efeito de reunião dos feitos perante determinado juízo **preventivo** (previamente estabelecido por lei, CPC, arts. 58 e 59). O objetivo da reunião de feitos é: **a) economia processual**, pois a instrução será feita em uma única oportunidade; e **b) evitar decisões conflitantes**, que podem ser geradas por demandas julgadas em separado.

(Sá, Renato Montans De. *Manual de Direito Processual Civil*. Disponível em: Minha Biblioteca, (8ª edição), p. 110. Editora Saraiva, 2023.)

4.9. Por tal motivo, o art. 82 do CPP e o art. 55, § 1º, do CPC ressalvam do agrupamento de processos as demandas já sentenciadas. Uma vez esgotada a instância, o retorno da matéria provocaria o retardamento da prestação jurisdicional, o desperdício de atos praticados e o desrespeito da competência recursal (funcional) do tribunal para apreciação da causa.

Código de Processo Penal.

Art. 82. Se, não obstante a conexão ou continência, forem instaurados processos diferentes, a autoridade de jurisdição prevalente deverá avocar os processos que corram perante os outros juízes, **salvo** se já estiverem com sentença definitiva. Neste caso, a unidade dos processos só se dará, ulteriormente, para o efeito de soma ou de unificação das penas.

Código de Processo Civil.

Art. 15. Na ausência de normas que regulem **processos** eleitorais, trabalhistas ou **administrativos**,

as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.

[*omissis*]

Art. 55. Reputam-se conexas 2 (duas) ou mais ações quando lhes for comum o pedido ou a causa de pedir.

§ 1º Os processos de ações conexas serão reunidos para decisão conjunta, **salvo** se um deles já houver sido sentenciado.

4.10. A invalidação processual implica o refazimento de atos. Isso significa despesa. Incumbe ao administrador o dever de avaliar as alternativas no caso concreto. O uso do instituto da conexão para impor nulidade aos processos, porque não se deflagrou tudo por uma única autoridade, é atentatório à finalidade de economia de recursos e não resguarda a segurança jurídica. Afigura-se mais razoável a preservação dos trabalhos com o aproveitamento das informações na apuração do ex-reitor. Por força do parágrafo único do art. 20 da LINDB, a decisão envolvendo nulidade de processo administrativo precisa de consideração sobre as consequências práticas das opções à disposição.

Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

4.11. Em síntese, a reunião de processos é medida tendente a economizar recursos públicos e prevenir decisões colidentes. Havendo conexão ou continência entre casos, convém a providência. O art. 1º, I, do Decreto nº 3.669/2000 estendeu a competência instauradora ao Ministro de Estado da Educação, porém não suprimiu os poderes das autoridades das entidades vinculadas. A leitura do dispositivo está atrelada às regras dos códigos processuais, da Lei nº 8.112/90 e da LINDB. A despeito de a conexão ou a continência ensejar, em princípio, a unificação do processamento das demandas, a regra é suscetível de mitigação. Por exemplo, o art. 80 do CPP admite a separação em situações desfavoráveis. No processo civil, a doutrina flexibiliza o rigor do preceito legal.

Código de Processo Penal.

Art. 80. Será facultativa a separação dos processos quando as infrações tiverem sido praticadas em circunstâncias de tempo ou de lugar diferentes, ou, quando pelo excessivo número de acusados e para não lhes prolongar a prisão provisória, ou por outro motivo relevante, o juiz reputar conveniente a separação.

É verdade que o CPC alterou o texto da conexão de “podem ordenar” [a conexão] (art. 105, CPC/73) por “os processos de ações conexas serão reunidos para decisão conjunta” (art. 55, § 1º, CPC). Para nós, a mudança do tempo verbal não pode necessariamente tornar a conexão obrigatória. É necessário que se verifique se estão presentes os elementos da economia processual e a potencialidade de se criar decisões conflitantes ou contraditórias. Assim, a mera identidade dos elementos (pedido ou causa de pedir) não é suficiente para a formalização da conexão. Independentemente de sua obrigatoriedade, trata-se a conexão de matéria que pode ser conhecida de ofício a qualquer tempo e grau de jurisdição (CPC, art. 337, § 5º).

(Sá, Renato Montans De. *Manual de Direito Processual Civil*. Disponível em: Minha Biblioteca, (8ª edição), p. 111. Editora Saraiva, 2023.)

4.12. O art. 207, *caput*, da CRFB reserva às universidades a sua autonomia administrativa. Por conseguinte, assiste-lhes o poder-dever de apurar a responsabilidade dos seus servidores. O Decreto nº 3.669/2000 não sepultou isso (nem poderia).

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

4.13. Em arremate, resta reiterar que a conexão e a continência cumprem a função de imprimir eficiência no exercício da potestade pública. A violação dos princípios que apoiam os institutos equivale a esvaziá-los. O Ministro de Estado da Educação, em virtude da constatação de casos conexos à apuração da responsabilidade de autoridades máximas das entidades vinculadas, deve reuni-los para decisão conjunta, desde que a medida propicie utilidade. Julgados os litígios antes da ciência de suposta transgressão

cometida pela autoridade máxima, descabe alegar vício de competência na instauração dos PADs conexos, já que a entidade vinculada dispõe também de poder disciplinar sobre seus agentes. Concluir em contrário significa privilegiar valores abstratos em detrimento das consequências práticas da decisão ao arripio do art. 20 da LINDB.

5. CONCLUSÃO

5.1. Ante o exposto, conclui-se que:

a) As autarquias e fundações vinculadas ao Ministério da Educação possuem competência para apurar irregularidades praticadas por seus servidores públicos, exceto em relação à sua autoridade máxima, cuja competência é do Ministro da Educação, após delegação pelo Presidente da República por meio do Decreto nº 3.669/2000;

b) Por força do art. 1º, I, do Decreto nº 3.669/2000, o Presidente da República também delegou ao Ministro da Educação a competência que lhe cabia para a apuração das irregularidades praticadas por servidores das entidades vinculadas em relação a fatos praticados em conexão com as respectivas autoridades máximas, de modo que há uma competência concorrente entre o Ministro da Educação e o responsável pela atividade disciplinar das citadas entidades para a realização das respectivas apurações;

c) Os fatos conexos serão reunidos para apuração conjunta, salvo quando a apuração em separado for mais conveniente para a instrução do processo;

d) Os fatos conexos não deverão ser reunidos para apuração conjunta quando já houver sido proferido o julgamento de um dos processos.

e) Compete ao Ministro da Educação avaliar a adequação e conveniência da reunião dos fatos conexos em um único processo, situação em que a entidade vinculada deverá encaminhar eventual processo disciplinar já instaurado para apuração de conduta de seus servidores no estado em que se encontra.

f) No caso em apreço, não há nulidade do processo disciplinar instaurado na entidade vinculada, uma vez que esta possui competência de instauração e julgamento até que sobrevenha decisão ministerial quanto à necessidade de reunião dos fatos em processo a tramitar perante o Ministério da Educação.

5.2. Por fim, proponho o encaminhamento da nota técnica à sra. Diretora de Articulação, Monitoramento e Supervisão do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal para apreciação.

5.3. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **JOAO VICTOR IOSCA VIERO, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 20/09/2023, às 10:15, 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 2877491 e o código CRC 9780FADF



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CGUNE

1. Aprovo a Nota Técnica nº 2258/2023/CGUNE/DICOR/CRG (2877491).
2. Encaminhe-se 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 21/09/2023, às 10:11, 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 2960227 e o código CRC 27EB5808

Referência: Processo nº 00190.109022/2022-68

SEI nº 2960227



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO DICOR

1. De acordo com a Nota Técnica nº 2258/2023/CGUNE/DICOR/CRG (2877491), aprovada pelo Despacho CGUNE 2960227.
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 03/10/2023, às 11:33, 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://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2973489 e o código CRC BCB33A94

Referência: Processo nº 00190.109022/2022-68

SEI nº 2973489



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CRG

1. De acordo com a Nota Técnica N° 2258/2023/CGUNE/DICOR/CRG (2877491), aprovada pelos Despachos CGUNE (2960227) e DICOR (2973489).
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 10/10/2023, às 14:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto n° 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 2973569 e o código CRC 00EA8A2D

Referência: Processo n° 00190.109022/2022-68

SEI n° 2973569