



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 214/2026/CGUNE/DICOR/CRG

PROCESSO Nº 00190.111778/2025-10

INTERESSADO: Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS.

1. ASSUNTO

1.1. Análise sobre conteúdo de portaria instauradora de PAD sob rito sumário.

2. REFERÊNCIAS

2.1. Lei nº. 8.112/90.

2.2. Decreto nº. 5.480/2005.

2.3. Portaria Normativa CGU nº 27/2022.

2.4. Portaria Normativa CGU nº. 38/2022 - Regimento Interno da CGU.

2.5. Súmula nº. 641 do STJ, e decisões judiciais do STJ e STF.

2.6. Manual de PAD da CGU - 2025.

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. Trata-se de solicitação de análise de tese jurídica, apresentada pela Corregedora da UFRGS, de ausência de nulidade de um PAD Sumário, destinado a apurar inassiduidade habitual, em razão da não indicação dos dias de falta um a um na portaria de instauração do PAD, em linha com jurisprudência encontrada nesse sentido, conforme mensagem eletrônica e documento encaminhados em 19/11/2025 pela Corregedoria da UFRGS (SEI 3880795 e 3880799).

3.2. Tal tese jurídica foi apresentada como contraponto à manifestação que teria sido apresentada pela Procuradoria Federal junto à UFRGS, segundo a qual houve nulidade do feito em questão, considerando que "a portaria de instauração e o termo de indicição teriam sido apresentados em bloco: 340 (trezentos e quarenta) dias de faltas injustificadas ao serviço, ocorridas no período de outubro de 2022 a maio de 2024, em vez de listar as faltas uma a uma".

4. ANÁLISE

4.1. A presente análise fundamenta-se nos artigos 2º, I, e 4º, I e III, ambos do Decreto 5.480/2005, bem como no artigo 53, I, II, IV e VI da Portaria Normativa CGU nº. 38/2022 - Regimento Interno da CGU, os quais assim dispõem, respectivamente:

Decreto 5.480/2005

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:

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

(...)

III - gerir e exercer o controle técnico das atividades correcionais desempenhadas no âmbito do Poder Executivo Federal;

Portaria Normativa CGU nº. 38/2022 - Regimento Interno da CGU:

Art. 53. À Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos - CGUNE compete:

I - propor a elaboração de atos normativos, orientações e padronização de entendimentos relacionados à atividade correcional;

II - coordenar a elaboração e a atualização de manuais e orientações acerca da atividade de correição no Poder Executivo federal;

(...)

IV - compilar e disseminar a jurisprudência em matéria correcional;

(...)

VI - responder a consultas relacionadas a matéria correcional.

4.2. A presente análise é apresentada em tese, apenas com base nas informações e solicitação apresentadas, considerando as competências da CGUNE e considerando que o PAD Sumário a que se refere a mensagem encaminhada em 19/11/2025 não foi analisado na CGUNE.

4.3. De início, vale citar que a Portaria inaugural do PAD destina-se fundamentalmente a: ser o ato pelo qual são definidos os membros da comissão, tornando evidente e pública a concessão de poderes e prerrogativas para que sejam adotados os atos de apuração; servir de identidade da comissão; dar início ao PAD, e delimitar o escopo da apuração. Porém, na Portaria inaugural não se exige exposição detalhada dos fatos imputados ao servidor. Como exemplo desse entendimento, mencionem-se os seguintes julgados:

Ementa: ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. ATO DE DEMISSÃO IMINENTE E ATUAL. JUSTO RECEIO EVIDENCIADO. LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM RECONHECIDA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. INEXISTÊNCIA DE AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. (...)

3. A portaria inaugural tem como principal objetivo dar início ao Processo Administrativo Disciplinar, conferindo publicidade à constituição da Comissão Processante, nela não se exigindo a exposição detalhada dos fatos imputados ao servidor, o que somente se faz indispensável na fase de indiciamento, a teor do disposto nos arts. 151 e 161, da Lei nº 8.112/1990. (BRASIL, STJ, MS nº 8030/DF, 2001/0158479-7. Relatora: Ministra Laurita Vaz, julgado em 13/6/2007, publicado em 6/8/2007)

Ementa: (...) IV - Inocorrência de nulidade quanto à portaria de instauração do processo disciplinar, seja porque fora proferida por autoridade no exercício de poder delegado seja porque fez referências genéricas aos fatos imputados ao servidor, deixando de expô-los minuciosamente - exigência esta a ser observada apenas na fase de indiciamento, após a instrução." Idem: STF, Recursos em Mandados de Segurança nº 2.203, 2.501, 4.174, 4.504 e 6998; e STJ, Mandados de Segurança nº 6.853, 7.066, 8.146, 8.258, 8.858 e 8.877 (STJ, Mandado de Segurança nº 7.081)

Ementa: (...) II - A descrição minuciosa dos fatos se faz necessária apenas quando do indiciamento do servidor, após a fase instrutória, na qual são efetivamente apurados, e não na portaria de instauração ou na citação inicial." Idem: STJ, Agravo Regimental no Recurso Especial nº 900.193 (STJ, Mandado de Segurança nº 12.369)

Ementa: (...) É firme o entendimento nesta Corte Superior de Justiça no sentido de que a portaria de instauração do processo disciplinar prescinde de minuciosa descrição dos fatos imputados, sendo certo que, tão-somente, na fase seguinte - o termo de indiciamento - que se faz necessário especificar detalhadamente a descrição e a apuração dos fatos. Com maior razão, portanto, não implica em nulidade a ausência de descrição dos elementos relativos à culpa ou ao dolo quando da prática da conduta infracional." (STJ; ROMS 24138; Relator(a) LAURITA VAZ; QUINTA TURMA; DJE DATA:03/11/2009).

Ementa: Não se exige, na portaria de instauração de processo disciplinar, descrição detalhada dos fatos investigados, sendo considerada suficiente a delimitação do objeto do processo pela referência a categorias de atos possivelmente relacionados a irregularidades." (STF, Mandado de Segurança nº 25.105)

4.4. Há inclusive Súmula do Superior Tribunal de Justiça do STJ a respeito desse assunto - vale dizer, a súmula 641 - nos seguintes termos:

A portaria de instauração do processo administrativo disciplinar prescinde da exposição detalhada dos fatos a serem apurados. (SÚMULA 641, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 18/02/2020, DJe

4.5. A Súmula do STJ em questão, por sinal, teve como um de seus precedentes o Mandado de Segurança nº. 22.151-DF, cujo voto do Ministro Relator (vencedor), assim dispôs, citando o Manual de PAD da CGU:

Destaque-se que a portaria de instauração do PAD tem como principal objetivo dar início à persecução disciplinar, conferindo publicidade à constituição da Comissão Disciplinar, nela não se exigindo a exposição detalhada dos fatos a serem apurados, o que somente se faz indispensável na fase de indiciamento, a teor do disposto nos arts. 151 e 161, da Lei 8.112/1990, de modo que não constitui nulidade a falta de indicação, na portaria inaugural, do nome do servidor acusado, dos supostos ilícitos e seu enquadramento legal.

Isto porque, consoante bem destacada o Manual de PAD da Controladoria-Geral da União, “ao contrário de configurar qualquer prejuízo à defesa, tais lacunas na portaria preservam a integridade do servidor envolvido e obstam que os trabalhos da comissão sofram influências ou seja alegada a presunção de culpabilidade. A indicação de que contra o servidor paira uma acusação é formulada pela comissão na notificação para que ele acompanhe o processo como acusado; já a descrição da materialidade do fato e o enquadramento legal da irregularidade (se for o caso) são feitos pela comissão em momento posterior, somente ao final da instrução contraditória, com a indicição”.

4.6. Ainda a respeito da Portaria inaugural, a atual versão do [Manual de PAD da CGU - 2025](#), em seu item 9.5.1, tem a seguinte redação:

Não constitui nulidade do processo a falta de indicação, na portaria inaugural, do nome do servidor acusado, dos supostos ilícitos e seu enquadramento legal (não é demais ressaltar, contudo, que as infrações apuradas mediante rito sumário possuem tratamento legal diferenciado). Ao contrário de configurar qualquer prejuízo à defesa, tais lacunas na portaria preservam a integridade do servidor envolvido e obstam que os trabalhos da comissão sofram influências ou seja alegada a presunção de culpabilidade, ou até mesmo a ocorrência de crime de abuso de autoridade, devido à conduta de antecipar, por meio de comunicação, a atribuição de culpa antes de concluída a apuração e formalizada a acusação (art. 38 da Lei nº 13.869/2019).

4.7. Especificamente quanto ao PAD Sumário - destinado a apurar o acúmulo de cargos, o abandono de cargo e a inassiduidade habitual -, os artigos 133, 138, 139 e 140 da Lei nº. 8.112/1990 preveem o seguinte:

Art. 133. Detectada a qualquer tempo a acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas, a autoridade a que se refere o art. 143 notificará o servidor, por intermédio de sua chefia imediata, para apresentar opção no prazo improrrogável de dez dias, contados da data da ciência e, na hipótese de omissão, adotará procedimento sumário para a sua apuração e regularização imediata, cujo processo administrativo disciplinar se desenvolverá nas seguintes fases:

I - instauração, com a publicação do ato que constituir a comissão, a ser composta por dois servidores estáveis, e simultaneamente indicar a autoria e a materialidade da transgressão objeto da apuração

II - instrução sumária, que compreende indicição, defesa e relatório;

III - julgamento.

Art. 138. Configura abandono de cargo a ausência intencional do servidor ao serviço por mais de trinta dias consecutivos.

Art. 139. Entende-se por inassiduidade habitual a falta ao serviço, sem causa justificada, por sessenta dias, interpoladamente, durante o período de doze meses.

Art. 140. Na apuração de abandono de cargo ou inassiduidade habitual, também será adotado o procedimento sumário a que se refere o art. 133, observando-se especialmente que:

I - a indicação da materialidade dar-se-á:

a) na hipótese de abandono de cargo, pela indicação precisa do período de ausência intencional do servidor ao serviço superior a trinta dias;

b) no caso de inassiduidade habitual, pela indicação dos dias de falta ao serviço sem causa justificada, por período igual ou superior a sessenta dias interpoladamente, durante o período de doze meses;

4.8. Dessa forma, o artigo 140 da Lei 8.112/90 informa que o PAD instaurado para apurar inassiduidade habitual ou abandono de cargo deve adotar o rito sumário a que se refere o artigo 133 da Lei 8.112/90 (alusivo ao abandono de cargo), o que abarca, inclusive, a indicação, na portaria de instauração, da autoria e da materialidade da transgressão. Por sua vez, a alínea 'b' do inciso I do artigo 140 da Lei 8.112/90 prevê que, na apuração de inassiduidade habitual, a indicação da materialidade dar-se-á pela "*indicação dos dias de falta em serviço sem causa justificada, por período igual ou superior a sessenta dias interpoladamente, durante o período de doze meses*".

4.9. Em linha com a legislação acima, o item 14.3 do já citado Manual de PAD da CGU (versão 2025) informa, quanto ao PAD Sumário destinado à apuração de inassiduidade habitual, que a Portaria de instauração deve indicar cada um dos dias de falta ao serviço, senão vejamos:

A portaria deve conter em seu texto a autoria (nome e número de matrícula do acusado) e materialidade do ilícito. No caso do abandono de cargo, a materialidade deve ser expressa pelo (...), e, no caso da inassiduidade habitual, deve ser demonstrada pela menção de cada um dos dias em que as faltas tiverem ocorrido.

As provas destas situações devem ser constituídas anteriormente à designação da comissão, de forma que, no termo de indicição e no relatório final, possam ser utilizadas para subsidiar as imputações e conclusões da comissão. Não obstante, a comissão pode reunir novos documentos na busca da verdade material do caso.

4.10. Entretanto, em que pese haja previsão legal e dever de indicação do servidor faltoso e de cada um dos dias de falta na portaria de instauração do PAD sumário destinado à apuração de inassiduidade habitual, a não indicação em questão não gera, automaticamente, prejuízo à condução do processo ou ao exercício da defesa e tampouco nulidade da apuração se:

- a) a portaria de instauração fizer referência ao documento que delimita o escopo da apuração e informar que se trata de apuração de inassiduidade habitual; e
- b) o posterior termo de indicição indicar cada uma dos dias de falta ao serviço sem causa justificada, por período igual ou superior a sessenta dias interpoladamente, durante o período de doze meses, com menção às evidências pertinentes; e
- c) o termo de indicição e os demais documentos pertinentes do processo forem regularmente disponibilizados ao servidor acusado, possibilitando-lhe a pleno exercício da ampla defesa e contraditório.

4.11. Vale citar que, no PAD sumário, a prova é pré-constituída, razão pela qual, anteriormente à instauração do PAD, já deve ter sido elaborado documento (comumente denominado juízo de admissibilidade) que apresente a materialidade da conduta, em conformidade com as evidências pertinentes, as quais já deverão estar juntadas no processo. Outrossim, o documento em questão, alusivo ao juízo de admissibilidade, deve servir de base para o termo de indicição da CPAD.

4.12. Com efeito, existindo o termo de indicição no processo, com a indicação de cada um dos dias de falta ao serviço, e tendo ele sido regularmente disponibilizado ao servidor acusado, verifica-se que não haverá prejuízo à defesa. Não havendo prejuízo à defesa, não haverá nulidade do processo, conforme entendimento já pacificado quanto ao assunto (princípio “pas de nullité sans grief”). Com efeito, quanto à ausência de nulidade em razão de ausência de prejuízo à defesa, cite-se o seguinte julgado:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. COMPETÊNCIA DA AUTORIDADE. NULIDADES. OFENSA AO DEVIDO PROCESSO LEGAL. INOCORRÊNCIA. COMISSÃO DISCIPLINAR. ART. 149 DA LEI Nº 8.112/90. PORTARIA INAUGURAL. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO PREJUÍZO. 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. III – Consoante entendimento do Superior Tribunal de Justiça, a portaria de instauração do processo disciplinar prescinde de minuciosa descrição dos fatos imputados, sendo certo que a exposição pormenorizada dos acontecimentos se mostra necessária somente quando do indiciamento do servidor. Precedentes. IV - Aplicável o princípio do “pas de nullité sans grief”, pois a nulidade de ato processual exige a respectiva comprovação de prejuízo. In casu, a servidora teve pleno conhecimento dos motivos ensejadores da instauração do processo disciplinar. Houve, também, farta comprovação do respeito aos princípios constitucionais do devido processo legal, contraditório e ampla defesa, ocasião em que a indiciada pôde apresentar defesa escrita e produzir provas. (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. MS nº 8834/DF - 2002/0175923-7. Relator: Ministro Gilson Dipp, julgado em 9/4/2003, publicado em 28/4/2003).

4.13. Observe-se também que o documento encaminhado em 19/11/2025 pela Corregedoria da UFRGS, inicialmente mencionado nesta Nota Técnica, cita a decisão preferida no Recurso Especial nº. 2173392/RJ, que tramitou perante o STJ. Tal Recurso Especial foi relativo, inclusive, a PAD Sumário que apurou inassiduidade habitual. A Ministra Relatora, em sua Decisão, informou que:

"Trata-se de Recurso Especial interposto por CLARICE GAGLIARDI SALLES ABREU contra

acórdão prolatado, por maioria, pela 8ª Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região no julgamento de apelação e remessa necessária, assim ementado (fl. 417e):

'PROCESSUAL CIVIL. SERVIDOR CIVIL. PAD. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE. CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA OBSERVADOS. REMESSA NECESSÁRIA E RECURSO PROVIDOS. 1. Trata-se de remessa necessária, tida por interposta, e de apelação da Ré, em face da sentença que julgou procedente o pedido para "a) DECLARAR nulo o Processo Administrativo Sumário nº 25000.079221/2021-74 e, por arrastamento, o ato do Ministro de Estado da Saúde, consubstanciado na publicação da Portaria GM/MS Nº 81, de 19 de janeiro de 2022, publicada no DOU de 20/01/2014, por meio da qual a autora foi demitida do cargo de Auxiliar de Enfermagem, por incorrer na prática de inassiduidade habitual, definida no art. 139, da Lei n.º 8.112/90, com fulcro no art. 132, inc. III, do mesmo diploma legal (...)'

(...) é pacífica, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, a orientação segundo a qual é desnecessária a descrição pormenorizada das irregularidades investigadas, na portaria de instauração de processo administrativo disciplinar (...). Na mesma linha, esta Corte pacificou entendimento afirmando que a portaria de instauração do processo administrativo disciplinar prescinde da exposição detalhada dos fatos a serem apurados, nos termos da Súmula 641/STJ".

5. CONCLUSÃO

5.1. Diante de todo o exposto, conclui-se que a ausência de indicação do nome do investigado e de cada um dos dias de falta na portaria de instauração do PAD sumário destinado à apuração de inassiduidade habitual não gera, automaticamente, a nulidade da apuração. Com efeito, tal ausência deve ser analisada à luz dos princípios do formalismo moderado, da razoabilidade, da ampla defesa, do contraditório, da presunção de inocência e do prejuízo, aplicáveis ao direito disciplinar, razão pela qual, apesar de haver previsão expressa na Lei 8.112/90 para a referida indicação, a nulidade do processo deverá ser reconhecida apenas se houver efetivo prejuízo à defesa do acusado. Nesse sentido, não haverá nulidade da apuração, em razão da ausência de indicação do nome do investigado e de cada um dos dias de falta na portaria de instauração do PAD sumário destinado à apuração de inassiduidade habitual, se:

- a) a portaria de instauração fizer referência ao documento que delimita o escopo da apuração e informar que se trata de apuração de inassiduidade habitual; e
- b) o posterior termo de indicição indicar cada uma dos dias de falta aos serviço sem causa justificada, por período igual ou superior a sessenta dias interpoladamente, durante o período de doze meses, com menção às evidências pertinentes; e
- c) o termo de indicição e os demais documentos pertinentes do processo forem regularmente disponibilizados ao servidor acusado, possibilitando-lhe a pleno exercício da ampla defesa e contraditório.

5.2. À superior consideração.



Documento assinado eletronicamente por **FILIPE AUGUSTO ESTORILIO SILVA PINTO**, Auditor Federal de Finanças e Controle, em 25/02/2026, às 15:14, 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 3943620 e o código CRC D13DC4AB



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CGUNE

1. Aprovo a Nota Técnica nº 214/2026/CGUNE/DICOR/CRG.
2. Encaminho o processo à consideração superior do Diretor 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 25/02/2026, às 16:01, 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 3984764 e o código CRC 4F4B41B0

Referência: Processo nº 00190.111778/2025-10

SEI nº 3984764



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO DICOR

Estamos de acordo com a Nota Técnica 214 (3943620) da CGUNE e com o Despacho CGUNE (3984764) de 25/02/2026.

Informamos que somos favoráveis à tese de que a ausência de indicação do nome do investigado e de cada um dos dias de falta na portaria de instauração do PAD sumário destinado à apuração de inassiduidade habitual não gera, automaticamente, a nulidade da apuração.

Tal ausência deve ser analisada à luz dos princípios do formalismo moderado, da razoabilidade, da ampla defesa, do contraditório, da presunção de inocência e do prejuízo, aplicáveis ao direito disciplinar, razão pela qual, apesar de haver previsão expressa na Lei 8.112/90 para a referida indicação, a nulidade do processo deverá ser reconhecida apenas se houver efetivo prejuízo à defesa do acusado.

Desse modo, para os casos concretos, não haverá nulidade de apuração se a portaria de instauração fizer referência ao documento que delimita o escopo da apuração e informar que se trata de apuração de inassiduidade habitual; o posterior termo de indicição indicar cada um dos dias de falta aos serviço sem causa justificada, por período igual ou superior a sessenta dias interpoladamente, durante o período de doze meses, com menção às evidências pertinentes; e o termo de indicição e os demais documentos pertinentes do processo forem regularmente disponibilizados ao servidor acusado, possibilitando-lhe a pleno exercício da ampla defesa e contraditório.

Por fim, encaminhem-se os autos à CRG para avaliação, e caso considere pertinente, adoção das demais providências de sua competência.



Documento assinado eletronicamente por **ADRIANO AUGUSTO DE SOUZA**, **Diretor de Articulação, Monitoramento e Supervisão do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal**, em 26/02/2026, às 08:13, 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 3985422 e o código CRC 3571177C

Referência: Processo nº 00190.111778/2025-10

SEI nº 3985422



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CRG

1. De acordo com a Nota Técnica nº 214/2026/CGUNE/DICOR/CRG (3943620), aprovada pelos Despachos CGUNE (3984764) e DICOR (3985422).
2. Encaminhe-se à CGSSIS para conhecimento e divulgação à consulente, e à CGUNE para inclusão na Base de Conhecimento da CGU.



Documento assinado eletronicamente por **FERNANDA ALVARES DA ROCHA, Corregedora-Geral da União**, em 26/02/2026, às 12:00, 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 3985557 e o código CRC 3DA6C1AC

Referência: Processo nº 00190.111778/2025-10

SEI nº 3985557