



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 1728/2020/CGUNE/CRG

PROCESSO Nº 00075.001357/2020-93

INTERESSADO: Cidadão.

1. ASSUNTO

1.1. Acesso à informação. Processo Administrativo Disciplinar. Autoridade instauradora.

2. REFERÊNCIAS

2.1. Lei nº.8.112/1990.

2.2. Lei nº.9.784/1999.

2.3. Lei nº.4.717/1965.

2.4. Lei nº.13.105/2015 (CPC).

3. ANÁLISE

3.1. Trata-se de pedido de acesso à informação encaminhado em 14/07/2020 a esta Corregedoria para elaboração de resposta ao seguinte questionamento formulado por cidadão, *in verbis*:

Prezados Senhores, por obséquio gostaria de saber se, porventura a portaria inaugural do PAD for assinada pelo Substituto Eventual, não havendo portaria de delegação de competência, e também sem que o titular se encontre na data em situação de afastamento ou impedimentos legais elencados na Lei 8.112/90, estaria configurada a nulidade absoluta do ato administrativo.

3.2. Em suma, indaga-se qual a consequência da não observância da regra de competência para instauração de processo administrativo disciplinar no âmbito de um determinado órgão ou entidade. A elaboração de resposta exige uma breve análise do tema da definição da competência para instauração de processo disciplinar.

3.3. A Lei nº.8.112, de 11 de dezembro de 1990, estabelece em seu artigo 143 que compete à autoridade que tiver ciência de irregularidade promover sua imediata apuração, *in verbis*:

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

3.4. O diploma legal não especifica qual seria essa autoridade responsável pela apuração, de modo que recomenda-se aos órgãos e entidades que procedam à edição de um normativo específico para atribuir a competência para instauração de processo disciplinar. Nesse sentido é a lição do Manual de Processo Administrativo Disciplinar desta Controladoria-Geral da União, às fls. 41:

"Como se vê, a Lei nº 8.112/90 não tratou de especificar que autoridade seria essa, deixando um vácuo, uma lacuna, um vazio, que deve ser suprido com a edição de outra norma. Essa necessidade de se definir a autoridade competente surge para afastar eventuais interpretações de cunho amplo e genérico, que poderiam conferir a qualquer autoridade o poder de apreciar notícias de supostas práticas de irregularidades.

Logo, a autoridade com competência para instaurar a sede disciplinar será aquela especificamente designada pelos estatutos ou regimentos internos de cada órgão público, de modo a suprir a lacuna deixada no Estatuto que regula o regime jurídico dos servidores públicos civis da União."

3.5. Caso não exista normativo específico, aplica-se o comando do artigo 17 da Lei nº.9.784, de 29 de janeiro de 1999, que dispõe:

Art. 17. Inexistindo competência legal específica, o processo administrativo deverá ser iniciado perante a autoridade de menor grau hierárquico para decidir.

3.6. Portanto, na ausência de normativo específico, compete ao chefe da unidade onde o fato irregular ocorreu determinar sua imediata apuração, observada sua superioridade hierárquica em relação ao servidor acusado.

3.7. Uma vez estabelecida a autoridade competente, cumpre destacar que a competência para apuração pode ser delegada ou avocada em caso de omissão, conforme estabelecem os artigos 11 a 15 da Lei nº.9.784/1999, transcritos a seguir:

"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.

Art. 12. Um órgão administrativo e seu titular poderão, se não houver impedimento legal, delegar parte da sua competência a outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo aplica-se à delegação de competência dos órgãos colegiados aos respectivos presidentes.

Art. 13. Não podem ser objeto de delegação:

I - a edição de atos de caráter normativo;

II - a decisão de recursos administrativos;

III - as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade.

Art. 14. O ato de delegação e sua revogação deverão ser publicados no meio oficial.

§ 1º O ato de delegação especificará as matérias e poderes transferidos, os limites da atuação do delegado, a duração e os objetivos da delegação e o recurso cabível, podendo conter ressalva de exercício da atribuição delegada.

§ 2º O ato de delegação é revogável a qualquer tempo pela autoridade delegante.

§ 3º As decisões adotadas por delegação devem mencionar explicitamente esta qualidade e considerar-se-ão editadas pelo delegado.

Art. 15. Será permitida, em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, a avocação temporária de competência atribuída a órgão hierarquicamente inferior." (grifos nossos)

3.8. Note-se que a delegação deve ser publicada em meio oficial e especificar as matérias e poderes que foram transferidos, os limites de atuação, a duração e os seus objetivos, de forma que não se admite a delegação informal da competência. Assim, a autoridade deflagradora da apuração disciplinar será competente para tal quando receber tal atribuição por meio de normativo específico do órgão ou entidade; quando for destinatária de ato de delegação formal da autoridade originariamente competente; ou quando não houver qualquer normativo sobre o tema e ocupar o posto de chefe da unidade em que se verificou a irregularidade.

3.9. Feita tal introdução, depreende-se da situação narrada pelo cidadão que o mesmo se refere à órgão ou entidade em que exista normativo atribuindo de forma específica a alguma autoridade a competência de apuração de irregularidades por meio de processo disciplinar. Nesse contexto, indaga-se qual a consequência decorrente da instauração determinada por agente não formalmente designado como autoridade competente, a despeito de figurar como substituto eventual nas hipóteses de afastamento ou impedimento da autoridade.

3.10. Cumpre trazer à baila mais uma vez a lição do Manual de Processo Administrativo Disciplinar, às fls. 333, que se socorre do artigo 2º, parágrafo único, alínea "a", da Lei nº. 4.717, de 29 de junho de 1965 (Lei de Ação Popular) para definir o vício de competência como aquele ato que não se inclui nas atribuições legais do agente que o praticou.

3.11. A doutrina administrativista admite a convalidação do ato viciado pela incompetência, desde que não se trate de competência exclusiva, entendida como aquela que não pode ser delegada. A competência de apuração disciplinar pode ser delegada, conforme estabelece o artigo 143, §3º, da Lei nº.8.112/1990, de modo que pode-se concluir que o vício de incompetência na instauração do processo disciplinar admite convalidação. *In verbis*:

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.

[...]

§ 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.

3.12. Reforça tal entendimento o tratamento dado ao vício de competência no âmbito do direito processual civil, o qual se aplica subsidiariamente ao processo administrativo disciplinar, conforme artigo 15 da Lei nº.13.105, de 16 de março de 2015 (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.

3.13. O CPC 2015 estabelece, em seu artigo 64, que o vício de incompetência absoluta ou relativa deve ser arguido como preliminar de contestação e, uma vez acolhido, implica na remessa dos autos ao juiz competente, conservando-se os efeitos da decisão proferida até que esse juízo profira outra decisão, se for o caso. Ou seja, nem mesmo o vício de competência absoluta implica na nulidade absoluta da decisão, privilegiando-se a regra da conservação dos atos processuais e da necessidade de demonstração de prejuízo no caso concreto.

3.14. Pela clareza da lição, transcreve-se o entendimento às fls.335 do Manual de Processo Administrativo Disciplinar:

"Independentemente da classificação do vício de competência quanto à sanabilidade, a teoria das invalidades processuais adota solução que uniformiza o tratamento no art. 64, §§ 3º e 4º, do CPC, que é aplicável supletiva e subsidiariamente aos processos administrativos, por força do art. 15 desse diploma processual.

Art. 64. A incompetência, absoluta ou relativa, será alegada como questão preliminar de contestação.

[...]

§ 3º Caso a alegação de incompetência seja acolhida, os autos serão remetidos ao juízo competente.

§ 4º Salvo decisão judicial em sentido contrário, conservar-se-ão os efeitos de decisão proferida pelo juízo incompetente até que outra seja proferida, se for o caso, pelo juízo competente.

O direito processual impõe a conservação das decisões, ainda que eivadas de vício de competência, ressalvado o poder de revisão do juízo competente. Nada obsta à aplicação da regra no direito administrativo processual. Não importa se o defeito atinge competência absoluta ou relativa. A decretação de nulidade dos atos processuais deve pautar-se pelo princípio do prejuízo para que se legitime a medida.

[...] Trata-se de regra inovadora, uma vez que o Código revogado inquinava de nulidade os atos decisórios (CPC/1973, art. 113, § 2º). A legislação atual, portanto, adota entendimento diverso: as decisões proferidas pelo juízo incompetente apenas serão invalidadas: (i) se o próprio juiz incompetente revogá-las; ou, (ii) se o magistrado destinatário proferir outras sobre a mesma questão.

O novo Código seguiu a orientação de parte da doutrina que, mesmo no regime do CPC de 1973, entendia não ser possível considerar nulos todos os atos decisórios emanados do juízo incompetente. É o que ocorria na legislação revogada com as decisões de deferimento de medidas de urgência que, dada sua alta relevância para assegurar a efetividade da prestação jurisdicional, não haveriam de ser consideradas automaticamente invalidadas. O que antes era visto como exceção, torna-se agora regra aplicável à generalidade dos atos decisórios do juiz incompetente.

Não há razão para invalidação automática de atos processuais em sede administrativa igualmente. A norma tem aplicação evidente nas etapas de instauração e julgamento de sindicâncias e processos disciplinares. Há necessidade, pois, de manifestação da autoridade competente acerca do ato contaminado pelo vício a fim de decretar a nulidade, se resultou em prejuízo ao servidor, ou dar provimento com idêntico teor, mantendo os efeitos da decisão atacada." (grifos nossos)

3.15. Em conclusão, a determinação de instauração de processo disciplinar por autoridade incompetente não é causa de nulidade absoluta do ato, pois como visto a competência de apuração não é exclusiva, logo admite convalidação, nos moldes do artigo 143, *caput* e §3º, da Lei nº.8.112/1990 c.c. artigo 13 da Lei nº.9.784/1999. Logo, cabe à autoridade originariamente competente proceder ao exame

do ato contaminado para verificar se é caso de mera ratificação do ato, com edição de provimento de idêntico teor, ou caso tenha se verificado a ocorrência de prejuízo no caso concreto, proceder à sua anulação e emissão de novo ato. Nesse mesmo sentido, o artigo 64 do Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente ao processo administrativo disciplinar, admite a manutenção dos efeitos de decisão proferida por juízo incompetente enquanto a autoridade competente não proferir outra decisão no processo, o que comprova que não existe atribuição automática de nulidade pelo simples fato de uma decisão ter sido proferida por autoridade incompetente.

4. CONCLUSÃO

4.1. Diante de todo o exposto, submete-se o presente entendimento à consideração da Sra. Coordenadora-Geral de Uniformização de Entendimentos, com sugestão de elaboração da seguinte resposta para atendimento à solicitação de informação veiculada pelo cidadão, com encaminhamento de cópia em anexo da presente Nota para fins de maiores esclarecimentos:

"Prezado Cidadão,

Em resposta à indagação formulada por Vossa Senhoria se "porventura a portaria inaugural do PAD for assinada pelo Substituto Eventual, não havendo portaria de delegação de competência, e também sem que o titular se encontre na data em situação de afastamento ou impedimentos legais elencados na Lei 8.112/90, estaria configurada a nulidade absoluta do ato administrativo", esclarece-se que a determinação de instauração de processo disciplinar por autoridade incompetente não é causa de nulidade absoluta do ato, pois a competência de apuração não é exclusiva, nos moldes do artigo 143, caput e §3º, da Lei nº.8.112/1990 c.c. artigo 13 da Lei nº.9.784/1999, o que significa que ela pode ser delegada e admite convalidação.

Nesse sentido, cabe à autoridade originariamente competente para instauração proceder ao exame do ato contaminado para verificar se é caso de mera ratificação do ato, com edição de provimento de idêntico teor; ou caso tenha se verificado a ocorrência de prejuízo no caso concreto, proceder à sua anulação e emissão de novo ato. Nesse mesmo sentido, o artigo 64 do Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente ao processo administrativo disciplinar, admite a manutenção dos efeitos de decisão proferida por juízo incompetente enquanto a autoridade competente não proferir outra decisão no processo, o que comprova que não existe atribuição automática de nulidade pelo simples fato de uma decisão ter sido proferida por autoridade incompetente.

Para identificar a quem compete a instauração de processo disciplinar, orienta-se que Vossa Senhoria verifique a existência de normativo específico no âmbito do órgão ou entidade que atribua a agente público específico a competência de instauração de processo disciplinar.

Por fim, para maiores esclarecimentos, encaminha-se para ciência o inteiro teor da Nota Técnica SEI nº.xxx, a qual realizou breve estudo sobre o tema objeto da indagação.

Atenciosamente."



Documento assinado eletronicamente por **STEFANIE GROENWOLD CAMPOS, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 22/07/2020, às 11:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1564142 e o código CRC 88076F53

Referência: Processo nº 00075.001357/2020-93

SEI nº 1564142



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CGUNE

Estou de acordo com a Nota Técnica nº 1728/2020/CGUNE/CRG, incluindo a sugestão de resposta a ser enviada ao solicitante, conforme segue:

Prezado Cidadão,

Em resposta à indagação formulada por Vossa Senhoria se "porventura a portaria inaugural do PAD for assinada pelo Substituto Eventual, não havendo portaria de delegação de competência, e também sem que o titular se encontre na data em situação de afastamento ou impedimentos legais elencados na Lei 8.112/90, estaria configurada a nulidade absoluta do ato administrativo", esclarece-se que a determinação de instauração de processo disciplinar por autoridade incompetente não é causa de nulidade absoluta do ato, pois a competência de apuração não é exclusiva, nos moldes do artigo 143, caput e §3º, da Lei nº.8.112/1990 c.c. artigo 13 da Lei nº.9.784/1999, o que significa que ela pode ser delegada e admite convalidação.

Nesse sentido, cabe à autoridade originariamente competente para instauração proceder ao exame do ato contaminado para verificar se é caso de mera ratificação do ato, com edição de provimento de idêntico teor; ou caso tenha se verificado a ocorrência de prejuízo no caso concreto, proceder à sua anulação e emissão de novo ato. Nesse mesmo sentido, o artigo 64 do Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente ao processo administrativo disciplinar, admite a manutenção dos efeitos de decisão proferida por juízo incompetente enquanto a autoridade competente não proferir outra decisão no processo, o que comprova que não existe atribuição automática de nulidade pelo simples fato de uma decisão ter sido proferida por autoridade incompetente.

Para identificar a quem compete a instauração de processo disciplinar, orienta-se que Vossa Senhoria verifique a existência de normativo específico no âmbito do órgão ou entidade que atribua a agente público específico a competência de instauração de processo disciplinar.

Atenciosamente."

Retornem-se os autos ao Interlocutor da CRG.



Documento assinado eletronicamente por **CARLA RODRIGUES COTTA, Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos**, em 22/07/2020, às 15:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1570542 e o código CRC 219E3215

Referência: Processo nº 00075.001357/2020-93

SEI nº 1570542