



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 2709/2025/CGUNE/DICOR/CRG

PROCESSO Nº 00190.107820/2025-06

INTERESSADO: Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.

1. ASSUNTO

1.1. Trata-se de consulta sobre eventual competência exclusiva da Controladoria-Geral da União para apurar casos de retaliação direcionada a testemunha em procedimentos investigativos ou acusatórios.

2. REFERÊNCIAS

2.1. Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

2.2. Decreto nº 10.153, de 3 de dezembro de 2019. Dispõe sobre as salvaguardas de proteção à identidade dos denunciante de ilícitos e de irregularidades praticados contra a administração pública federal direta e indireta e altera o Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018;

2.3. Decreto nº 10.890, de 9 de dezembro de 2021. Altera o Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018, e o Decreto nº 10.153, de 3 de dezembro de 2019, para dispor sobre a proteção ao denunciante de ilícitos e de irregularidades praticados contra a administração pública federal direta e indireta.

2.4. Portaria Normativa CGU nº 27, de 11 de outubro de 2022. Dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal de que trata o Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, e sobre a atividade correcional nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal;

2.5. Portaria Normativa CGU nº 116, de 18 de março de 2024. Estabelece orientações para o exercício das competências das unidades do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal, instituído pelo Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018, no âmbito do Poder Executivo federal, e dá outras providências;

2.6. Portaria Normativa CGU nº 123, de 22 de abril de 2024. Altera a Portaria Normativa CGU nº 27, de 11 de outubro de 2022, que dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.

2.7. Portaria MGI nº 6.719, de 13 de setembro de 2024. Institui o Plano Federal de Prevenção e Enfrentamento do Assédio e da Discriminação na Administração Pública Federal Direta, suas Autarquias e Fundações.

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. Trata-se de consulta sobre eventual competência exclusiva da Controladoria-Geral da União para apurar casos de retaliação direcionada à testemunha em procedimentos investigativos ou acusatórios, encaminhada a esta Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos por Unidade Setorial de Correição de Instituição Federal de Ensino.

3.2. A dúvida é suscitada com base nos normativos em referência, destacando-se o Plano Federal de Prevenção e Enfrentamento do Assédio e da Discriminação na Administração Pública Federal, instituído por meio da Portaria MGI nº 6.719, de 13 de setembro de 2024, segundo o qual é assegurado à pessoa denunciante e às testemunhas proteção contra ações ou omissões praticadas em retaliação ao exercício do direito de relatar.

4. ANÁLISE

4.1. A presente análise abordará a distinção conceitual entre denunciante e testemunha. Posteriormente, será realizada a análise literal e sistemática dos dispositivos normativos aplicáveis em conjunto com os princípios do Direito Administrativo que regem a interpretação das normas de

competência.

4.2. **Distinção Conceitual: Denunciante versus Testemunha**

4.3. Embora ambos desempenhem papéis cruciais na elucidação de fatos e na garantia da probidade administrativa, "denunciante" e "testemunha" possuem naturezas distintas em sua relação com a infração e o processo investigativo ou disciplinar.

4.4. **Denunciante (*Whistleblower*)**

4.5. O denunciante é aquele que, de forma proativa e muitas vezes anônima ou sigilosa, leva ao conhecimento da autoridade competente a ocorrência de uma irregularidade, infração ou ato ilícito, geralmente em prol do interesse público. Sua atuação é caracterizada por:

- **Iniciativa:** Ele é o agente que dá início ao processo de apuração ou à ciência da autoridade sobre um fato. Ele "desencadeia" a investigação.
- **Papel Ativo:** A denúncia é um ato volitivo e primário de exposição de uma conduta indevida.
- **Vulnerabilidade Intrínseca:** Pela própria natureza do ato de denunciar, o denunciante se expõe a um risco elevado de retaliação, dada a revelação de ilícitos que podem afetar interesses poderosos. É por essa vulnerabilidade que a legislação pátria e internacional têm desenvolvido mecanismos específicos e robustos de proteção ao denunciante.

4.6. A proteção ao denunciante é um pilar fundamental no combate à corrupção e à má gestão, visando encorajar a colaboração de indivíduos que, de outra forma, se silenciariam por temor a represálias. O Decreto nº 10.153/2019, foca expressamente na figura do "denunciante".

4.7. **Testemunha**

4.8. A testemunha, por outro lado, é a pessoa que, ao ser convocada pela autoridade competente (ou mesmo espontaneamente), presta depoimento sobre fatos de que tem conhecimento, visando corroborar ou esclarecer informações no âmbito de um procedimento já instaurado (inquérito, processo administrativo disciplinar, processo judicial, etc.). Sua atuação é marcada por:

- **Subordinação a um Procedimento Pré-existente:** A testemunha é geralmente chamada a depor em um contexto onde já existe uma apuração em andamento.
- **Papel Reativo/Instrutório:** Sua contribuição é fornecer elementos de prova para a instrução de um processo já iniciado. Embora possa sofrer retaliação, esta decorre de seu testemunho em um processo em curso, e não necessariamente da iniciativa de uma denúncia.
- **Dever Legal de Colaborar:** Via de regra, a testemunha tem o dever de depor sob pena de sanções.

4.9. **Análise da Legislação Aplicável e Delimitação da Competência**

4.10. De acordo com o art. 135-A da Portaria Normativa CGU nº 27/2022, incluído por meio da Portaria Normativa CGU nº 123, de 22 de abril de 2024, compete ao Órgão Central do Siscor (CRG/CGU) a instauração e julgamento dos procedimentos e processos disciplinares para apuração de denúncias de atos de retaliação contra denunciante praticados por agentes públicos dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, apresentadas na forma do art. 10-A do Decreto nº 10.153, de 3 de dezembro de 2019.

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

(...)

Art. 135-A. Compete ao Órgão Central do Siscor a instauração e julgamento dos procedimentos e processos disciplinares para apuração: (Incluído pela Portaria Normativa nº 123, de 22 de abril de 2024)

I - de denúncias de atos de retaliação contra denunciante praticados por agentes públicos dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, apresentadas na forma do art. 10-A do Decreto nº 10.153, de 2019; e (Incluído pela Portaria Normativa nº 123, de 22 de abril de 2024)

II - de infrações disciplinares praticadas por titular de sistema estruturador do qual a CGU seja Órgão Central, por atos praticados no exercício do cargo ou função. (Incluído pela Portaria Normativa nº 123, de 22 de abril de 2024)"

4.11. É crucial observar a clareza e a especificidade do termo "denunciante" no dispositivo. O

artigo 135-A remete diretamente ao art. 10-A do Decreto nº 10.153/2019, o qual se refere expressamente ao tratamento das denúncias de retaliação contra denunciante de que trata o inciso III do art. 10, nos seguintes termos:

"Decreto nº 10.153, DE 3 DE DEZEMBRO DE 2019

(...)

Art. 10. Compete à Controladoria-Geral da União: [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.890, de 2021\)](#)

I - monitorar o cumprimento do disposto neste Decreto; [\(Incluído pelo Decreto nº 10.890, de 2021\)](#)

II - manter a Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação - Fala.BR aderente às regras de salvaguarda de identidade dos denunciante; [\(Incluído pelo Decreto nº 10.890, de 2021\)](#)

III - receber e apurar as denúncias relativas às práticas de retaliação contra denunciante praticadas por agentes públicos dos órgãos e das entidades a que se refere o art. 2º e instaurar e julgar os processos para responsabilização administrativa resultantes de tais apurações; [\(Incluído pelo Decreto nº 10.890, de 2021\)](#)

IV - adotar ou determinar, de ofício, as medidas de proteção previstas no caput do [art. 4º-C da Lei nº 13.608, de 2018](#); [\(Incluído pelo Decreto nº 10.890, de 2021\)](#)

V - suspender atos administrativos praticados em retaliação ao direito de relatar; e [\(Incluído pelo Decreto nº 10.890, de 2021\)](#)

VI - editar atos administrativos com vistas à proteção do denunciante. [\(Incluído pelo Decreto nº 10.890, de 2021\)](#)

Art. 10-A. As denúncias de que trata o inciso III do caput do art. 10 deverão indicar a denúncia original que tenha ensejado ato comissivo ou omissivo de retaliação, por meio de número de protocolo válido gerado pelo Sistema de que trata o inciso II do caput do art. 10, ou por sistema a ele integrado. [\(Incluído pelo Decreto nº 10.890, de 2021\)](#)

§ 1º Na hipótese de órgãos e de entidades do Poder Executivo federal que não estejam sujeitos ao uso obrigatório do Sistema de que trata o inciso II do caput do art. 10, a denúncia deverá indicar o conteúdo da denúncia original e o comprovante de envio à unidade de ouvidoria competente. [\(Incluído pelo Decreto nº 10.890, de 2021\)](#)

§ 2º A denúncia original a que se referem o caput e o § 1º deverá ter sido previamente habilitada, nos termos do disposto no art. 6º-C. [\(Incluído pelo Decreto nº 10.890, de 2021\)](#) "(...)"

4.12. A norma, portanto, é precisa ao vincular a proteção e a competência centralizada da CGU ao ato de "denunciar".

4.13. Por sua vez, a Portaria MGI nº 6.719, de 13 de setembro de 2024, que instituiu o Plano Federal de Prevenção e Enfrentamento do Assédio e da Discriminação na Administração Pública Federal Direta, suas Autarquias e Fundações, nada dispõe sobre competência para as apurações administrativas.

4.14. **Fundamentação Doutrinária e Princípios Jurídicos**

4.15. A interpretação das normas de competência na Administração Pública deve ser pautada por princípios basilares do Direito Administrativo, em especial o Princípio da Legalidade e o da Tipicidade dos Atos Administrativos, que impõem a atuação dos órgãos e agentes públicos estritamente nos limites e termos da lei.

4.16. **Princípio da Legalidade e Interpretação Restritiva**

4.17. No âmbito da Administração Pública, vige o princípio da legalidade estrita, o qual preceitua que o administrador público somente pode fazer aquilo que a lei expressamente autoriza. Diferente do campo privado, onde o que não é proibido é permitido, no direito público, a atuação é vinculada à norma.

4.18. Quando uma norma legal ou infralegal confere uma competência específica e excepcional a determinado órgão, essa competência deve ser interpretada de forma restritiva. Não se admite a extensão por analogia, a menos que haja previsão legal expressa ou clara intenção do legislador nesse sentido.

4.19. No caso em análise, o legislador infralegal, ao elaborar o art. 135-A da Portaria Normativa CGU nº 27/2022 e remeter ao art. 10, inciso III, do Decreto nº 10.153/2019, foi explícito ao mencionar "denunciante". A ausência de menção expressa a "testemunhas" nas disposições que centralizam a competência na CGU sugere que a intenção do legislador foi de proteger a figura do denunciante, que, como visto, possui um papel e um risco diferenciados.

4.20. **A Racionalidade da Proteção Centralizada**

4.21. A decisão de centralizar a apuração de retaliações contra denunciante na CGU reflete a compreensão da importância estratégica da figura do *whistleblower* no sistema de controle e combate à corrupção. A CGU, como órgão central de controle interno, ouvidoria, integridade e correição, possui a independência e a expertise necessárias para lidar com casos complexos de retaliação, que muitas vezes envolvem autoridades dentro da própria instituição retaliadora.

4.22. Além disso, considerando que o Decreto nº 10.153/2019 estabelece que o denunciante terá seus elementos de identificação preservados, por meio do sigilo do nome, endereço ou qualquer outro elemento que possa identificá-lo, a existência de atos de retaliação contra denunciante pode sugerir a ocorrência de falha no dever de proteção ao denunciante. Este fato faz merecer um olhar atento da CGU ao caso, inclusive quanto à atuação dos responsáveis pelas unidades de ouvidoria e corregedoria, justificando assim a competência exclusiva da CGU para apuração de atos de retaliação contra denunciante.

4.23. Esta racionalidade específica não se estende, automaticamente, à proteção da testemunha. Embora a testemunha também mereça proteção contra retaliação – garantia inerente a qualquer processo que busque a verdade real –, a apuração de tais atos, na ausência de previsão normativa específica, segue a regra geral de competência, ou seja, deve ser realizada no próprio órgão ou entidade onde o fato ocorreu e a retaliação se manifestou, ressalvada a possibilidade de instauração ou avocação pela CGU nas hipóteses referidas no art. 4º, inciso VIII, do Decreto nº 5.480/2005, a saber:

- inexistência de condições objetivas para sua realização no órgão ou entidade de origem;
- complexidade e relevância da matéria;
- autoridade envolvida;
- envolvimento de servidores de mais de um órgão ou entidade.

4.24. **Considerações sobre Jurisprudência**

4.25. Considerando que a Portaria Normativa CGU nº 123, de 22 de abril de 2024, é de inclusão recente do art. 165-A, é improvável que exista jurisprudência consolidada especificamente sobre a interpretação deste dispositivo no que tange à distinção entre denunciante e testemunhas e à competência da CGU.

4.26. No entanto, a doutrina e a jurisprudência administrativa brasileira são uníssonas quanto aos princípios da legalidade e da estrita interpretação das normas de competência. Os tribunais superiores, como o Superior Tribunal de Justiça (STJ), têm reiteradamente afirmado que a competência de um órgão administrativo deve ser extraída da lei de forma expressa ou por interpretação que não amplie indevidamente as atribuições legais. Qualquer extensão da competência deve ser expressa, não podendo ser presumida.

4.27. Nesse sentido, a ausência de inclusão da figura da "testemunha" no art. 135-A e no art. 10-A do Decreto nº 10.153/2019, que são os dispositivos que conferem a competência específica à CGU, corrobora a interpretação de que essa competência é restrita à proteção do denunciante.

5. **CONCLUSÃO**

5.1. Diante do exposto, e com base na distinção conceitual entre denunciante e testemunha, na análise literal e sistemática dos dispositivos legais pertinentes (Art. 135-A da Portaria Normativa CGU nº 27/2022 c/c Art. 10-A do Decreto nº 10.153/2019), e nos princípios do Direito Administrativo que regem a interpretação das normas de competência, conclui-se que:

5.2. A competência do Órgão Central do Siscor (Controladoria-Geral da União, por meio da Corregedoria-Geral da União) para instauração e julgamento de procedimentos e processos disciplinares para apuração de atos de retaliação, conforme o art. 135-A da Portaria Normativa CGU nº 27/2022, está restrita à figura do denunciante, que apresenta denúncia na forma do art. 10-A do Decreto nº 10.153/2019.

5.3. Essa delimitação é intrínseca à própria natureza da proteção conferida, que visa resguardar o indivíduo que proativamente expõe irregularidades, assumindo um risco diferenciado.

5.4. Consequentemente, a apuração de retaliações em face de testemunhas, por não se enquadrarem na figura do "denunciante" para os fins do dispositivo normativo específico, seguirá a regra geral de competência. Desse modo, a apuração de atos de retaliação contra testemunhas deverá ser conduzida pelo próprio órgão do local do fato, sem a centralização da competência na CGU, ressalvada a

possibilidade de instauração ou avocação pela CGU nas hipóteses referidas no art. 4º, inciso VIII, do Decreto nº 5.480/2005.

5.5. Essa interpretação, além de observar a literalidade da norma, alinha-se com a doutrina do Direito Administrativo que exige a interpretação restritiva das competências excepcionais e garante a segurança jurídica na atuação dos órgãos de controle.

5.6. À consideração superior do Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos.



Documento assinado eletronicamente por **DARCY DE SOUZA BRANCO NETO**, Auditor Federal de **Finanças e Controle**, em 08/08/2025, às 11:23, 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 3729810 e o código CRC F02DABF8



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CGUNE

1. Aprovo a Nota Técnica nº 2709/2025/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 08/08/2025, às 11:29, 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 3736164 e o código CRC 5189EECF

Referência: Processo nº 00190.107820/2025-06

SEI nº 3736164



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO DICOR

Estamos de acordo com a Nota Técnica 2701 (3729810) e ao Despacho CGUNE de 8/8/2025 (3736164), que conclui: (i) a competência do Órgão Central do Siscor está restrita à figura do denunciante, que apresenta denúncia na forma do art. 10-A do Decreto nº 10.153/2019; e (ii) a apuração de retaliações em face de testemunhas, por não se enquadrarem na figura do "denunciante" para os fins do dispositivo normativo específico, seguirá a regra geral de competência. 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 08/08/2025, às 16:36, 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 3736819 e o código CRC 43E7706D

Referência: Processo nº 00190.107820/2025-06

SEI nº 3736819



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CRG

1. De acordo com a Nota Técnica nº 2709/2025/CGUNE/DICOR/CRG (3729810), aprovada pelos Despachos CGUNE 3736164 e DICOR 3736819.

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 11/08/2025, às 10:30, 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 3736875 e o código CRC AE924C00

Referência: Processo nº 00190.107820/2025-06

SEI nº 3736875