



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### NOTA TÉCNICA Nº 2534/2024/CGUNE/DICOR/CRG

#### **PROCESSO Nº 00190.108338/2024-02**

INTERESSADO: Sistema de Correição do Poder Executivo federal - SISCOR.

#### **1. ASSUNTO**

1.1. Competência para a apuração de irregularidades administrativas praticadas por membros do Conselho Nacional de Saúde.

#### **2. REFERÊNCIAS**

- 2.1. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- 2.2. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.
- 2.3. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990.
- 2.4. Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003.
- 2.5. Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023.
- 2.6. Decreto nº 5.839, de 11 de julho de 2006.
- 2.7. Decreto nº 4.885, de 20 de novembro de 2003.
- 2.8. Portaria Normativa CGU nº 27, de 11 de outubro de 2022.

#### **3. SUMÁRIO EXECUTIVO**

3.1. Trata-se de análise determinada pelo Senhor Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos com o objetivo de avaliar se há competência administrativa do Ministério da Saúde, ou mesmo desta Controladoria-Geral da União, para apurar irregularidades administrativas praticadas por integrante do Conselho Nacional de Saúde.

#### **4. ANÁLISE**

4.1. A Administração Pública brasileira está organizada com base na hierarquia, que é "a relação de subordinação existente entre os vários órgãos e agentes do Executivo, com a distribuição de funções e a gradação da autoridade de cada um"<sup>[1]</sup>. Dessa forma, impõe-se ao subalterno o dever de obediência às ordens e instruções superiores. Uma vez descumpridas essas diretivas, emanem elas das autoridades ou diretamente do direito positivo, surge o poder disciplinar da Administração Pública, que é "a faculdade de punir internamente as infrações funcionais dos servidores e demais pessoas sujeitas à disciplina dos órgãos e serviços da Administração"<sup>[2]</sup>.

4.2. Em um Estado Democrático de Direito, esse poder disciplinar encontra limites tanto na Constituição Federal quanto nas normas infraconstitucionais. A Carta Magna, por exemplo, impõe o respeito ao princípio do devido processo legal, insculpido no artigo 5º, LIV, de observância obrigatória no âmbito do processo administrativo, como ensina o Manual de PAD da CGU:

"O princípio do devido processo legal está previsto no art. 5º, LIV, da Constituição Federal, e é considerado o princípio fundamental do processo administrativo, eis que se configura a base sobre a qual os demais se sustentam. Representa, ainda, a garantia inerente ao Estado Democrático de Direito de que ninguém será condenado sem que lhe seja assegurado o direito de defesa, bem como o de contraditar os fatos em relação aos quais está sendo investigado.

Por esse princípio, nenhuma decisão gravosa a um determinado sujeito poderá ser imposta sem que, antes, tenha sido submetido a um processo cujo procedimento esteja previamente previsto em lei, ou seja, impõe-se o cumprimento dos ritos legalmente previstos para a aplicação da penalidade."<sup>[3]</sup>

4.3. No âmbito federal, o requisito constitucional da previsão legal foi atendido pela edição do Estatuto dos Servidores Públicos Federais (Lei nº 8112/90), que regula o exercício do poder disciplinar pela Administração Pública. É na Lei nº 8.112/90, portanto, que serão estabelecidos os limites objetivos e subjetivos de sua aplicação.

4.4. No aspecto subjetivo, o artigo 148 do Estatuto dos Servidores federais estabelece que "o processo disciplinar é o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor", enquanto o artigo 2º da mesma norma preconiza que "servidor é a pessoa legalmente investida em cargo público". Em resumo, por intermédio de processos administrativos disciplinares, a Administração Pública somente pode apurar as condutas de quem ocupe cargos públicos. No mesmo sentido, o Manual de PAD da CGU:

"Dessa forma, os sujeitos que interessam ao presente estudo são os ocupantes de cargos públicos. Eis a abrangência subjetiva do processo disciplinar da Lei nº 8.112/90: servidores públicos federais"<sup>[4]</sup>

4.5. Assim, uma vez que o processo administrativo disciplinar se destina única e exclusivamente a apurar as condutas de servidores públicos, a resposta à consulta recebida por esta CGUNE demanda a análise do tipo de vínculo estabelecido entre os membros do Conselho Nacional de Saúde e a Administração Pública federal, ou seja, se os integrantes do CNS são ou não servidores públicos.

#### 4.6. **Da estrutura e da composição do Conselho Nacional de Saúde.**

4.6.1. O Conselho Nacional de Saúde, criado pela Lei nº 378/1937, atualmente retira seu fundamento de validade da Lei nº 8.142/90, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS). O artigo 1º da norma prevê que cada esfera de governo contará com um Conselho de Saúde; no âmbito da União, o Conselho de Saúde é denominado Conselho Nacional de Saúde.

4.6.2. No âmbito federal, a Lei nº 8.142/90 foi regulamentada pelo Decreto nº 5.839/2006, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o processo eleitoral do Conselho Nacional de Saúde. O artigo 3º do regulamento define a composição do CNS da seguinte forma:

Art. 3º O CNS é composto por quarenta e oito membros titulares, sendo:

I - cinquenta por cento de representantes de entidades e dos movimentos sociais de usuários do SUS;

II - cinquenta por cento de representantes de entidades profissionais de saúde, incluída a comunidade científica da área de saúde, de representantes do governo, de entidades de prestadores de serviços de saúde, do Conselho Nacional de Secretários de Saúde - CONASS, do Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde - CONASEMS e de entidades empresariais com atividade na área de saúde.

§1º O percentual de que trata o inciso II do caput deste artigo observará a seguinte composição:

...

III - vinte e cinco por cento de representantes distribuídos da seguinte forma:

a) seis membros representantes do Governo Federal;"

4.6.3. Como se nota, o Conselho Nacional de Saúde abriga tanto servidores públicos quanto particulares, o que pode influenciar nas conclusões quanto à possibilidade de apuração de suas condutas, razão pela qual cindiremos a análise.

#### 4.7. **Da relação jurídica estabelecida entre os particulares que integram o Conselho Nacional de Saúde e a Administração Pública federal.**

4.7.1. Já se viu que os processos administrativos disciplinares somente podem ser instaurados com o objetivo de apurar as condutas de servidores públicos, ou seja, de ocupantes de cargos públicos. Resta saber, portanto, se os integrantes do Conselho Nacional de Saúde, por essa mera condição, podem ser considerados ocupantes de cargos públicos, a fim de que se permita a sua responsabilização por intermédio de PADs.

4.7.2. Os cargos públicos podem ser de provimento efetivo ou em comissão. Os primeiros dependem de prévia aprovação em concurso público, por exigência constitucional, e esse requisito, por si só, já afasta a possibilidade de membros do CNS serem considerados servidores efetivos, uma vez que as suas designações são realizadas livremente pelo Ministro de Estado da Saúde. É o que assevera o decreto regulamentador do Conselho Nacional de Saúde:

"Art. 9º. Fica delega competência ao Ministro de Estado da Saúde para designar os representantes do Governo Federal, do CONASS, do CONASEMS, das entidades e dos movimentos sociais eleitos, observadas as indicações de que tratam os §§1º e 2º do art. 3º e o resultado do processo eleitoral previsto no art. 4º."<sup>[5]</sup>

4.7.3. No entanto, ao contrário do que ocorre com os cargos públicos de provimento efetivo, a Constituição Federal<sup>[6]</sup> dispensa o requisito da aprovação em concurso público para aqueles cidadãos que ocuparão cargos em comissão. Por esse motivo, a forma de designação dos membros do CNS não seria, *a priori*, um fator impeditivo para que fossem considerados servidores ocupantes de cargos comissionados. Contudo, é fundamental destacar que os cargos em comissão são criados por lei e ao seu exercício sempre é assegurada uma contraprestação pecuniária, o que não ocorre com as funções ocupadas pelos membros do CNS. As funções de conselheiros daquele órgão foram criadas pelo Decreto nº 5.839/2006, que também previu que o exercício dessas atividades não seria remunerado:

"Art. 3º O CNS é composto por quarenta e oito membros titulares, sendo:

...

Art. 10. As funções de membro do CNS não serão remuneradas, considerando-se o seu exercício relevante serviço público."

4.7.4. O fato de a função de conselheiro do CNS ter sido criada por decreto e de não ser remunerada deixa claro que não há cargo público a ser ocupado, motivo pelo qual os integrantes do CNS não podem ser considerados servidores públicos. Eles integram a categoria de agentes públicos que o Prof. José dos Santos Carvalho Filho denomina de "agentes particulares colaboradores":

"Outra categoria de agentes públicos é a dos agentes particulares colaboradores.

Como informa o próprio nome, tais agentes, embora sejam particulares, executam certas funções especiais que podem se qualificar como públicas, sempre como resultado do vínculo jurídico que os prende ao Estado. Alguns deles exercem verdadeiro *munus* público, ou seja, sujeitam-se a certos encargos em favor da coletividade a que pertencem, caracterizando-se, nesse caso, como transitórias as suas funções. Vários desse agentes, inclusive, não percebem remuneração, mas, em compensação, recebem benefícios colaterais, como o apostilamento da situação nos prontuários funcionais ou a concessão de um período de descanso remunerado após o cumprimento da tarefa."<sup>[7]</sup>

4.7.5. Vale ressaltar que o entendimento aqui manifestado, no sentido de que os membros de conselhos federais não podem ser considerados servidores públicos pelo simples exercício da função de conselheiro, não é novidade na Administração Pública federal. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) já emitiu parecer com o mesmo teor, ao tratar da natureza jurídica da função dos conselheiros do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF):

**"Os conselheiros do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais deste Ministério da Fazenda (CARF/MF) que representam os contribuintes são Agentes Honoríficos**, ocupando uma função pública que não se confunde com as funções de confiança tratadas na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. A gratificação de presença, conforme se extrai do artigo 2º do Decreto nº 8.441, de 29 de abril de 2015, é devida exclusivamente aos Conselheiros do CARF que representam os contribuintes. Note-se, contudo, que, o fato de ela corresponder, por sessão de julgamento, à sexta parte da remuneração do cargo em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores (DAS) de nível 5 (cinco), não lhes afasta a condição de Agentes Honoríficos."<sup>[8]</sup>

4.8. **Dessa forma, uma vez que o particular que exerce a função de membro do Conselho Nacional de Saúde (CNS) não ocupa cargo público e, portanto, não pode ser considerado servidor público, é vedado à Administração Pública instaurar processo administrativo disciplinar com o objetivo de apurar as irregularidades administrativas por ele praticadas.**

4.8.1. **Da possibilidade de instauração de processo administrativo disciplinar para apurar as**

## **condutas de servidores públicos que também exerçam as funções de membro Conselho Nacional de Saúde.**

4.8.2. Já se viu que o Conselho Nacional de Saúde é composto por integrantes oriundos da sociedade civil e por representantes da Administração Pública. Na parcela indicada pelo Poder Público, apesar de existirem particulares (ex: membros representantes de entidades empresariais com atividades na área de saúde), o artigo 3º, §1º, II, alínea "a" do Decreto nº 5.839/2006 determina a indicação de "seis membros representantes do Governo Federal". Ainda que o regulamento não estabeleça requisitos para a indicação desses representantes do Governo Federal, é bastante provável que essa designação recaia sobre servidores públicos, sejam eles ocupantes de cargos de provimento efetivo ou de cargos em comissão. Hoje, por exemplo, dos seis representantes do Ministério da Saúde no CNS, cinco são servidores públicos ocupantes de cargo efetivo<sup>[9]</sup> (a sexta é a Ministra de Estado da Saúde). Desse modo, é preciso que se verifique a possibilidade de apuração das condutas desses servidores públicos na hipótese de praticarem irregularidades administrativas ao exercerem as funções de Conselheiros do CNS.

4.8.3. O artigo 148 da Lei nº 8.112/90 assevera que 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". Assim, na hipótese de um servidor público praticar irregularidade por ocasião do exercício das funções de conselheiro do CNS, uma interpretação restritiva do dispositivo legal conduziria ao entendimento de que a infração não poderia ser considerada "no exercício de suas atribuições", visto que as funções no Conselho Nacional de Saúde não fazem parte do conjunto de atribuições cometidas ao seu cargo público, seja ele efetivo ou em comissão. No entanto, é possível que essas eventuais irregularidades guardem, pelo menos, "relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido".

4.8.4. A redação do Estatuto dos Servidores Públicos não apresenta detalhes sobre o alcance da expressão "relação com as atribuições do cargo", mas o Manual de Processo Administrativo Disciplinar, ao tratar da abrangência objetiva do PAD, assim dispôs:

"A redação não deixa dúvida acerca da abrangência de condutas cometidas fora do estrito exercício das atribuições do cargo, ou seja, os reflexos de eventual desvio de conduta do servidor ultrapassam os limites do espaço físico da repartição e as horas que compõem sua jornada de trabalho. Incluem-se aí a situação de teletrabalho, os períodos de férias, licenças ou afastamentos autorizados. **Exige-se, porém, que as irregularidades tenham alguma relação, no mínimo indireta, com o cargo do servidor ou com suas respectivas atribuições, ou que, de alguma maneira, afetem o órgão no qual o infrator está lotado.**" (O grifo é nosso).

4.8.5. No caso ora sob exame, parece evidente que os servidores públicos indicados pelo Ministro de Estado da Saúde para compor o Conselho Nacional de Saúde, na qualidade de representantes do Governo Federal, passam a exercer as funções no CNS **em razão de sua condição de servidores públicos**. Por esse motivo, na hipótese desses servidores públicos praticarem irregularidades administrativas no exercício da função de conselheiro do CNS, parece não haver dúvida de que tais atos possuem estrita relação com as atribuições dos cargos públicos em que se encontram investidos.

4.8.6. Pelo exposto, **entende-se possível a instauração de processo administrativo disciplinar para apurar as irregularidades administrativas praticadas por conselheiros do Conselho Nacional de Saúde que ocupem cargos públicos na Administração Pública Federal, desde que esses servidores públicos ocupem seus assentos no CNS em razão do vínculo estatutário que mantêm com o Poder Público.**

### **4.9. Da possibilidade de se apurar irregularidades praticadas no Conselho Nacional de Saúde por intermédio de procedimento investigativo.**

4.9.1. A fim de que a Administração Pública possa aplicar penalidades administrativas aos seus servidores públicos, em decorrência da prática de irregularidades, há a necessidade de observância ao princípio constitucional do devido processo legal, que assegura aos acusados o exercício dos direitos ao contraditório e à ampla defesa. Não tendo o processo administrativo disciplinar outro objetivo que não o de assegurar aos acusados garantias constitucionais e, ao final, permitir a eventual aplicação de penalidade

administrativa, é impossível cogitar de sua instauração sem que se tenha definido, em fases preliminares, o suposto autor da infração que se pretenda apurar. Desse modo, uma vez estabelecido, em fase investigativa, que o suposto autor de determinada conduta tida como irregular é conselheiro do CNS que não ostenta qualquer outro vínculo com a Administração Pública, não há fundamento para que se instaure processo administrativo disciplinar em seu desfavor, uma vez que não seria possível aplicar-lhe penalidade ao final do apuratório. Contudo, essas conclusões se aplicam apenas aos processos administrativos disciplinares, mas não aos procedimentos investigativos.

4.9.2. Ao tratar da apuração de infrações disciplinares, o Estatuto dos Servidores Públicos apresentou dois instrumentos distintos: o processo administrativo disciplinar e a sindicância. Apesar de seus nomes e ritos diferentes, ambos integram o gênero dos processos acusatórios, dado que exigem o respeito ao contraditório e à ampla defesa e permitem, a depender do teor de suas conclusões, a aplicação de penalidade administrativa ao servidor acusado. Entretanto, com o passar dos anos e a consequente consolidação das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, que exigem do administrador conduta prudente, a fim de evitar a instauração de processos acusatórios temerários em face de servidores públicos, a Administração Pública passou a adotar a praxe de instaurar procedimentos investigativos prévios. Esses procedimentos, hoje regulamentados no âmbito federal pela Portaria Normativa CGU nº 27/2022, permitem à Administração a adoção de providências apuratórias preliminares, com o objetivo de esclarecer fatos supostamente irregulares que chegam ao seu conhecimento, sem que se imponha aos supostos autores os necessários constrangimentos decorrentes da instauração de um processo acusatório.

4.9.3. A PN CGU nº 27/2022 disciplina três tipos de procedimentos investigativos, dos quais os mais empregados são a Investigação Preliminar Sumária (IPS) e a Sindicância Investigativa (SI). A própria definição da IPS, constante do artigo 40 da norma, ajuda a entender os seus objetivos:

"Art. 40. A Investigação Preliminar Sumária - IPS constitui procedimento investigativo de caráter preparatório no âmbito correccional, não contraditório e não punitivo, de acesso restrito, que objetiva a coleta de elementos de informação para a análise **acerca da existência dos elementos de autoria e materialidade** relevantes para a instauração de processo correccional."

4.9.4. Ao contrário do que ocorre por ocasião da instauração de processo acusatório, quando se exige a existência de elementos mínimos de autoria e materialidade, os procedimentos investigativos devem ser instaurados tão logo a Administração Pública tome conhecimento da notícia de irregularidade. Portanto, o procedimento investigativo é iniciado com o objetivo de coletar elementos de informação sobre a autoria e a materialidade mas, mais do que isso, é instaurado para que se possa desenhar os precisos contornos da infração, ou seja, para que se saiba exatamente qual(is) foi(ram) a(s) infração(ões) praticada(s) e qual(is) seria(m) o(s) seu(s) autor(es). Por esse motivo, nada mais natural do que a Administração Pública estar autorizada a instaurar procedimento investigativo para apurar a notícia de suposta irregularidade praticada por conselheiro do CNS que não seja servidor público, haja vista a possibilidade de as investigações realizadas conduzirem à conclusão do envolvimento de servidores públicos, esses, sim, puníveis por intermédio de processos administrativos disciplinares.

4.9.5. Além disso, é importante destacar que o fato de Administração Pública não poder apurar as condutas de conselheiros do CNS por intermédio de PAD não significa que não haja interesse estatal na investigação dos fatos ocorridos no seio do serviço público, afinal, as conclusões desses procedimentos investigativos servem também como base para a tomada de decisão por parte do administrador, inclusive para o estabelecimento de mecanismos que possam prevenir a prática de novas irregularidades.

4.9.6. **Pelo exposto, entende-se possível a instauração de procedimento investigativo para apurar as irregularidades supostamente praticadas por conselheiros do CNS, ainda que eles não sejam servidores públicos.**

#### 4.10. **Dos processos administrativos de cassação de mandato de conselheiros**

4.10.1. O fato de particulares que ocupam as funções de conselheiros não serem servidores públicos e, por esse motivo, não praticarem as infrações disciplinares previstas na Lei nº 8.112/90, não significa que estejam imunes à responsabilização administrativa. Regulamentos e regimentos internos mais modernos já abarcam a possibilidade de cassação dos mandatos dos conselheiros pela prática de

irregularidades administrativas. É o que ocorre, por exemplo, com os membros do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR) e do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF):

"Art. 3º O CNPIR é integrado por quarenta e seis membros, designados pelo Ministro de Estado da Igualdade Racial, com a seguinte composição:

I - vinte e três representantes do Governo federal dos seguintes órgãos e entidade:

...

II - vinte e três representantes da sociedade civil, de caráter nacional; e

III - três personalidades notoriamente reconhecidas no âmbito das relações raciais.

...

Art. 4º Os membros referidos nos incisos II e III do art. 3º deste Decreto poderão perder o mandato, antes do prazo de dois anos, nos seguintes casos:

...

III - pela prática de ato incompatível com a função de conselheiro, por decisão da maioria absoluta dos membros do CNPIR."<sup>[10]</sup>

#### "Da perda de mandato

Art. 85. Perderá o mandato o conselheiro que:

I - descumprir os deveres previstos neste Regimento interno;

...

§8º A perda do mandato será decidida pelo Ministro de Estado da Fazenda, assegurando-se ao conselheiro, o contraditório e a ampla defesa, previamente ao encaminhamento para o CSC, que disporá sobre o assunto por meio de Resolução.

§9º Aplica-se à perda de mandato, naquilo que couber, os procedimentos previstos na Lei nº 8.112, de 1990, incluindo o afastamento preventivo."<sup>[11]</sup>

4.10.2. A investidura a termo dos membros que integram os conselhos federais é medida salutar, que visa à estabilidade das atuações desses órgãos, de modo a garantir a continuidade de políticas importantes para o País, como o estabelecimento de diretrizes a serem observadas na elaboração dos planos de saúde e o acompanhamento e o controle da atuação do setor privado da área da saúde, por exemplo. Todavia, é preciso que a estabilidade decorrente do mandato seja contrabalanceada com a possibilidade de rompimento do vínculo estabelecido entre Administração Pública e os conselheiros, desde que se constate, por parte destes últimos, uma atuação contrária às regras e princípios administrativos.

4.10.3. A previsão da cassação de mandato em regimentos internos dos conselhos federais torna certa a possibilidade de aplicação da sanção ali prevista aos conselheiros. No entanto, é possível compreender que a decretação da perda do mandato é possível mesmo nos casos em que os regulamentos e regimentos internos não a prevejam, caso do arcabouço jurídico atinente ao Conselho Nacional de Saúde.

4.10.4. A organização administrativa das agências reguladoras prevê como um dos seus pilares a instituição de mandato fixo para os seus diretores. Nesses casos, é comum que as leis que as criem também já tragam as formas de rompimento dos vínculos desses agentes com a autarquia. Ocorre que no caso específico da Agência de Regulação dos Serviços Públicos do Estado do Rio Grande do Sul (AGERGS), a declaração de inconstitucionalidade de parcela da lei instituidora da agência criou um vácuo legislativo, uma vez que não havia qualquer previsão de instrumento administrativo para o encerramento antecipado do mandato dos diretores da autarquia. Analisando a hipótese, o plenário do Supremo Tribunal Federal, após assegurar a demissibilidade dos dirigentes da AGERGS pelo chefe do Poder Executivo local, estabeleceu hipóteses gerais de perda do mandato, baseadas nos regimentos de instituições congêneres:

"5. A teor da norma geral, aplicável às agências federais, prevista no art. 9º da Lei Federal nº 9.986/2000, uma vez que os dirigentes das agências reguladoras exercem mandato fixo, podem-se destacar como **hipóteses gerais de perda do mandato**: (i) renúncia; (ii) a condenação judicial transitada em julgado e (iii) o **processo administrativo disciplinar**, sem prejuízo de outras hipóteses legais, as quais devem sempre observar a necessidade de motivação e de processo formal, não havendo espaço para discricionariedade pelo chefe do Executivo."<sup>[12]</sup> (**O grifo é nosso**).

4.10.5. Portanto, na linha do entendimento do Pretório Excelso, que não admite que o mandato, ante a ausência de instrumentos para o seu encerramento, torne-se espécie de salvo-conduto para a prática de irregularidades na Administração Pública, **entende-se possível a decretação da perda dos mandatos dos integrantes de conselhos federais ainda que os regimentos internos de tais órgãos não contem com essa previsão. Para isso, exige-se que as possíveis irregularidades sejam apuradas mediante processo administrativo, em que se conceda ao conselheiro acusado a possibilidade do exercício ao contraditório e à ampla defesa, por imperativo constitucional. Em tais casos, a competência para a decretação da perda dos mandatos será do Ministro de Estado da pasta a que estiver vinculado o conselho em questão.**

4.11. **Da possibilidade de instauração ou avocação, pela CGU, dos processos administrativos que resultem na perda de mandato dos conselheiros.**

4.11.1. Os processos administrativos que têm o objetivo de apurar possíveis irregularidades praticadas pelos conselheiros sem vínculo estatutário com a Administração Pública serão instaurados, inicialmente, pelos próprios órgãos, na forma das normas que os disciplinam. Isso não impede, no entanto, que esses processos administrativos de cassação de mandato sejam instaurados ou avocados pela CGU para sua correta instrução.

4.11.2. A Lei nº 14.600/2023, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República, atribui à Controladoria-Geral da União diversas competências, entre elas a de "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 regularidades 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."<sup>[13]</sup> Como se vê, a CGU possui competência para instaurar ou avocar quaisquer investigações ou procedimentos disciplinares em curso, o que abarca também os processos de cassação de mandatos dos conselheiros de órgãos federais.

4.11.3. Além disso, o § 7º do art. 49 da citada lei destaca que a competência de instauração da CGU não se limita aos processos e procedimentos previstos nas leis 8.112/90, 8.429/92 ou 12.846/2013, mas a qualquer outro que se relacione com suas áreas de atuação, senão vejamos:

§ 7º Os procedimentos e os processos administrativos de instauração e avocação facultados à Controladoria-Geral da União incluem aqueles de que tratam o [Título V da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#), o [Capítulo V da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992](#), o [Capítulo IV da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013](#), e outros a serem desenvolvidos ou já em curso em órgão ou entidade da administração pública federal, desde que relacionados a suas áreas de competência.

4.11.4. **Nesse sentido, é possível afirmar que os processos administrativos que resultam na perda do mandato de conselheiros federais podem ser instaurados pela CGU ou por ela avocados, com fundamento no artigo 49, §1º, II da Lei nº 14.600/2023, podendo aplicar a respectiva sanção, quando prevista no regulamento ou regimento interno do respectivo conselho. Na ausência de previsão de sanção, poderão ser realizados todos os atos necessários à investigação dos fatos para posterior envio do relatório final à pasta competente para adoção das medidas de sua alçada.**

4.12. **Da extensão das conclusões desta nota técnica aos integrantes de outros conselhos da Administração Pública federal.**

4.12.1. Os entendimentos apresentados neste documento dizem respeito aos integrantes do Conselho Nacional de Saúde, não sendo possível estendê-los de forma genérica aos integrantes dos demais conselhos existentes na Administração Pública federal. Todavia, é de se considerar que ao analisar as situações de integrantes de outros conselhos, presentes as condições aqui apresentadas, valerão também as mesmas conclusões. É o caso, por exemplo, de integrantes do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR). Instituído pela Lei nº 10.678/2003 e regulamentado pelo Decreto nº 4.885/2003, o CNPIR apresenta estrutura semelhante e funções análogas às do Conselho Nacional de

Saúde. Conta com diversos conselheiros particulares, escolhidos mediante processo seletivo e não prevê remuneração para aqueles que o integrem<sup>[14]</sup>.

4.12.2. **Entende-se, portanto, que desde que as características do vínculo do conselheiro com Administração Pública federal sejam idênticas àquelas dos conselheiros do CNS, é possível aplicar as conclusões desta nota técnica aos integrantes de outros conselhos da Administração Pública federal.**

## 5. CONCLUSÃO

5.1. Pelo exposto, encaminhamos esta Nota Técnica ao Senhor Coordenador-Geral da CGUNE com a sugestão de adoção dos seguintes entendimentos:

- a) Não é possível instaurar o processo administrativo disciplinar previsto na Lei nº 8.112/90 com o objetivo de apurar possíveis irregularidades praticadas por conselheiro do CNS que não seja servidor público.
- b) É possível a instauração do processo administrativo disciplinar previsto na Lei nº 8.112/90 para apurar as condutas de conselheiros do CNS que sejam servidores públicos, efetivos ou comissionados, e, em razão disso, ocupem vagas no Conselho.
- c) É possível a instauração de procedimento investigativo para apurar possíveis irregularidades praticadas por conselheiro do CNS, ainda que ele não seja servidor público. Nesses casos, a competência poderá ser exercida pelo próprio Conselho ou, subsidiariamente, pela pasta a que ele esteja vinculado. A CGU também possui competência para instaurar investigações em face desses conselheiros ou para requisitar investigações que já estejam em andamento.
- d) Admite-se a decretação da perda do mandato de conselheiros federais ainda que esta possibilidade não esteja prevista nos regimentos internos dos conselhos, desde que as irregularidades sejam apuradas mediante processo administrativo que assegure ao conselheiro acusado o exercício do contraditório e da ampla defesa. A competência para o julgamento desses processos administrativos e da decretação da perda do mandato dos conselheiros será do Ministro de Estado da pasta a que o conselho esteja vinculado.
- e) A CGU pode instaurar ou avocar processos administrativos que possam resultar na perda de mandato de conselheiro, podendo aplicar a respectiva sanção, quando prevista no regulamento ou regimento interno do respectivo conselho.
- f) É possível estender as conclusões desta Nota Técnica aos integrantes de outros conselhos federais, a exemplo do CNPIR, desde que os seus vínculos com a Administração Pública federal sejam idênticos àquelas que ligam esta aos conselheiros do CNS.

[1] LOPES MEIRELLES, Hely. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2004. p.119.

[2] Idem, p. 122

[3] BRASIL, Controladoria-Geral da União. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**, Brasília, 2022. Disponível em: <[https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68219/10/Manual\\_PAD%20\\_2022%20%281%29.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68219/10/Manual_PAD%20_2022%20%281%29.pdf)>. Acesso em: 12 de set de 2024.

[4] BRASIL, Controladoria-Geral da União. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**, Brasília, 2022.

[5] Decreto nº 5.839, de 11 de julho de 2006.

[6] Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes a União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

...

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para **cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração**. (Grifamos).

[7] CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed., São Paulo: Gen Atlas, 2017.

p.631.

[8] Parecer PGFN/CJU/COJPN nº 22/2016, de 8 de janeiro de 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/aceso-a-informacao/atos-da-pgfn-1/pareceres-da-pgfn-aprovados-pelo-ministro-da-fazenda/2015/2015>

[9] Os nomes dos representantes do Ministério da Saúde no CNS são: Carlos Augusto Grabois Gadelha, Ether Leonel Noia Maciel, Felipe Proenço de Oliveira, Neilton Araújo de Oliveira e Swedenberger do Nascimento Barbosa, além da Ministra da Saúde, Nísia Verônica Trindade Lima. A consulta foi realizada em 4 de outubro de 2024.

[10] Decreto nº 4.885, de 20 de novembro de 2003.

[11] Regimento interno do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (RICARF) - Portaria MF nº 1.634, de 21 de dezembro de 2023.

[12] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1949-RS. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, setembro de 2014.

[13] Artigo 49, §1º, I da Lei nº 14.600/2023.

[14] Art. 3º O CNPIR é integrado por quarenta seis membros, designados pelo Ministro de Estado da Igualdade Racial, com a seguinte composição:

...

II - vinte representantes da sociedade civil, de caráter nacional; e

...

Art. 10. A participação nas atividades do CNPIR, dos grupos temáticos e das comissões será considerada função relevante e não será remunerada.



Documento assinado eletronicamente por **BERNARDO CORREA CARDOSO COELHO**, Auditor Federal de Finanças e Controle, em 23/12/2024, às 10:53, 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 3347581 e o código CRC BDFFFBF1



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### DESPACHO CGUNE

1. Aprovo a Nota Técnica nº 2534/2024/CGUNE/DICOR/CRG (3347581).
2. Encaminho 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 31/12/2024, às 10:40, 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 3363957 e o código CRC D0896C3A

**Referência:** Processo nº 00190.108338/2024-02

SEI nº 3363957



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### DESPACHO DICOR

1. De acordo com a Nota Técnica nº 2534/2024/CGUNE/DICOR/CRG (3347581), aprovada pelo Despacho CGUNE 3363957.
2. Encaminhe-se à apreciação do Senhor Corregedor-Geral da União.
3. Havendo concordância, sugere-se a devolução dos autos à CGUNE, para inclusão da referida Nota Técnica na Base de Conhecimento da CGU



Documento assinado eletronicamente por **CARLA RODRIGUES COTTA**, **Diretor de Articulação, Monitoramento e Supervisão do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal**, em 16/01/2025, 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 3479407 e o código CRC 685525CB

**Referência:** Processo nº 00190.108338/2024-02

SEI nº 3479407



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### DESPACHO CRG

1. De acordo com a Nota Técnica nº 2534/2024/CGUNE/DICOR/CRG (3347581), aprovada pelo Despacho CGUNE 3363957 e DICOR 3479407.
2. Restituam-se os autos à CGUNE para inclusão na Base de Conhecimento da CGU.



Documento assinado eletronicamente por **RICARDO WAGNER DE ARAÚJO**, Corregedor-Geral da União, em 16/01/2025, 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 3489000 e o código CRC 50FCE3F6

**Referência:** Processo nº 00190.108338/2024-02

SEI nº 3489000